*ANALIZA*

*NABAVKI NA KOJE SE*

*ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA*

*NE PRIMENJUJE*

decembar 2024. godine

**Sadržaj**

[1. ANALIZA NAČINA SAČINJAVANJA PLANA JAVNIH NABAVKI I PLANA NABAVKI NA KOJE SE ZJN NE PRIMENJUJE 4](#_Toc184980553)

[1.1. Procedura planiranja na nivou naručioca 4](#_Toc184980554)

[1.2. Istraživanje tržišta 5](#_Toc184980555)

[1.3. Sadržina plana javnih nabavki i nabavki na koje se ZJN ne primenjuje 7](#_Toc184980556)

[1.4. Objavljivanje plana javnih nabavki i nabavki na koje se ZJN ne primenjuje 19](#_Toc184980557)

[2. ANALIZA OSNOVA ZA IZUZEĆE 20](#_Toc184980558)

[2.1. Izuzeci od primene ZJN 20](#_Toc184980559)

[2.2. Restriktivna primena izuzetaka 21](#_Toc184980560)

[2.3. Član 27. ZJN 22](#_Toc184980561)

[2.4. Član 11. ZJN 26](#_Toc184980562)

[2.5. Član 12. ZJN 28](#_Toc184980563)

[2.6. Član 13. ZJN 36](#_Toc184980564)

[2.7. Član 14. ZJN 39](#_Toc184980565)

[2.8. Član 16. ZJN 44](#_Toc184980566)

[2.9. Član 17. ZJN 46](#_Toc184980567)

[2.10. Član 18. ZJN 48](#_Toc184980568)

[2.11. Član 20. ZJN 49](#_Toc184980569)

[2.12. Član 21. ZJN 51](#_Toc184980570)

[3. ANALIZA NAČINA OBJAVLJIVANJA PODATAKA O IZUZETIM NABAVKAMA NA PORTALU 53](#_Toc184980571)

[3.1. Godišnji izveštaji o izuzetim nabavkama 53](#_Toc184980572)

[3.2. Registar ugovora 55](#_Toc184980573)

**Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu:**

|  |
| --- |
| Skraćenice |
| KJN | Kancelarija za javne nabavke  |
| Republička komisija | Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki |
| DRI | Državna revizorska institucija |
| ZJN | Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 91/19 i 92/23) |
| ZJN/2015 | Zakon o javnim nabavkama (“Sl. glasnik RS”, br. 124/12, 14/15, 68/15) |
| Portal | Portal javnih nabavki |
| Izuzeci | Nabavke na koje se ZJN ne primenjuje |
| Godišnji izveštaji  | Izveštaji u kojima naručioci na Portalu objavljuju podatke o nabavkama na koje nisu primenjivali ZJN |
| Registar ugovora | Odeljak na Portalu u okviru kojeg se objavljuju podaci u skladu sa članom 152a ZJN |
| Posebni akt | Poseban akt koji donosi svaki naručilac u cilju uređivanja planiranja i sprovođenja nabavki na koje se ZJN ne primenjuje |
| ZZP | Zahtev za zaštitu prava |

***Uvodne napomene***

Cilj Analize je da pomogne naručiocima u pravilnoj primeni odredaba ZJN u vezi sa nabavkama na koje se ZJN ne primenjuje.

U prvom delu Analize, predstavljen je način sačinjavanja plana javnih nabavki i nabavki na koje se odredbe ZJN ne primenjuju. Naznačeno je da naručilac ima obavezu da sprovede i dokumentuje istraživanje tržišta. Akcenat je stavljen i na odredbe ZJN kojima je zabranjeno da se vrši podela predmeta javne nabavke na više nabavki u cilju izbegavanja primene ZJN.

Drugi deo Analize posvećen je osnovima za izuzeće od primene ZJN, sa pojašnjenjem uslova za primenu svakog izuzetka. Navedeni su i konkretni primeri kako bi se naručiocima približilo sagledavanje kumulativnih uslova koje je potrebno ispuniti za primenu izuzetka.

Treći deo Analize se odnosi na objavljivanje podataka o izuzetim nabavkama na Portalu, u godišnjim izveštajima naručilaca, uz poseban naglasak na objave podataka u Registru ugovora u vezi sa nabavkama sprovedenim na osnovu člana 27. ZJN.

Primeri koji su izneti u Analizi su realni primeri sa Portala i izveštaja nadležnih institucija. Cilj je da se na primerima iz prakse lakše prepoznaju situacije nepravilnog postupanja, kako se iste ne bi ponavljale.

# ANALIZA NAČINA SAČINJAVANJA PLANA JAVNIH NABAVKI I PLANA NABAVKI NA KOJE SE ZJN NE PRIMENJUJE

## PROCEDURA PLANIRANJA

Proces planiranja predstavlja preduslov za uspešnu realizaciju nabavki. Pravilno i blagovremeno planiranje obezbeđuje naručiocima dovoljno vremena da postupak javne nabavke sprovedu na zakonit način i da zadovolje potrebe krajnjih korisnika, uz poštovanje svih rokova i uslova propisanih odredbama ZJN. Isto se odnosi i na planiranje nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, s tim da su u određenoj meri naručioci fleksibilniji u pogledu sprovođenja ovih nabavki[[1]](#footnote-1).

Proces planiranja podrazumeva aktivnu saradnju svih organizacionih delova naručioca. Potrebno je da naručioci realno sagledaju svoje potrebe i shodno tome pripreme realne planove, a u cilju svrsishodnog trošenja javnih sredstava.

Način planiranja javnih nabavki i nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, naručilac uređuje posebnim aktom[[2]](#footnote-2) (lica i organizacione jedinice koje učestvuju u planiranju, proceduru planiranja, rokove za planiranje, način postupanja i komunikacije, kriterijume za planiranje, način iskazivanja i utvrđivanja potreba, istraživanje tržišta, određivanje procenjene vrednosti i dr.).

Primeri kriterijuma za planiranje, koje naručioci naročito uzimaju u obzir prilikom planiranja, dati su *Modelu posebnog akta naručioca iz člana 49. stav 2. Zakona o javnim nabavkama*, koji je KJN objavila na svojoj interent stranici[[3]](#footnote-3): da li je predmet nabavke u funkciji obavljanja delatnosti i u skladu sa planiranim ciljevima definisanim u relevantnim dokumentima (propisi, standardi, godišnji program poslovanja, usvojeni akcioni planovi i drugi planski dokumenti, protokoli i dr); da li tehničke specifikacije i količine određenog predmeta nabavke odgovaraju stvarnim potrebama naručioca, odnosno krajnjeg korisnika; da li je procenjena vrednost javne nabavke odgovarajuća s obzirom na ciljeve nabavke, a imajući u vidu tehničke specifikacije, neophodne količine i stanje na tržištu; da li se prilikom nabavke stvaraju i dodatni troškovi, kolika je visina i kakva je priroda tih troškova; da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljavanje iste potrebe i koje su prednosti i nedostaci tih rešenja u odnosu na postojeće; stanje na zalihama, praćenje i analiza pokazatelja u vezi sa potrošnjom dobara (dnevno, mesečno, kvartalno, godišnje i sl); prikupljanje i analiza postojećih informacija i baza podataka o izabranim ponuđačima i zaključenim ugovorima; praćenje i poređenje troškova održavanja i korišćenja postojeće opreme u odnosu na troškove nabavke nove opreme, isplativost investicije, isplativost remonta postojeće opreme i sl; ekološke prednosti predmeta nabavke, energetska efikasnost i troškovi životnog ciklusa (trošak nabavke, troškovi upotrebe i održavanja, kao i troškovi odlaganja nakon upotrebe); rizici i troškovi u slučaju nesprovođenja postupka nabavke dobara, usluga ili radova, kao i troškovi alternativnih rešenja.

## ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA

Istraživanje tržišta je proces, skup radnji koje naručilac sprovodi u cilju pravilnog i objektivnog planiranja nabavki. To je način na koji naručilac utvrđuje procenjenu vrednost javne nabavke, procenjuje koliko se ponuda može očekivati u postupku javne nabavke.

Ujedno, istraživanjem tržišta naručilac smanjuje potencijalne greške u planiranju nabavki. Od pravilno utvrđene procenjene vrednosti zavisi i da li će se sprovoditi izuzetak od primene ZJN (član 27. ZJN), ili će naručilac imati obavezu da sprovodi postupak javne nabavke (ako je procenjena vrednost jednaka ili veća od pragova propisanih članom 27. ZJN). Od procenjene vrednosti javne nabavke, po pravilu, zavise minimalni rokovi za podnošenje ponuda u postupcima javnih nabavki, a samim tim i okvirno vreme pokretanja postupka javne nabavke.

**Da li je obavezno sprovođenje istraživanja tržišta?**

Da, jeste. Prema članu 29. stav 1. ZJN procenjena vrednost predmeta javne nabavke mora da bude objektivna, zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta predmeta javne nabavke, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl[[4]](#footnote-4). i mora da bude validna u vreme pokretanja postupka.

**Kada se sve sprovodi istraživanje tržišta?**

- **U fazi planiranja nabavki**. To znači da već u trenutku planiranja naručilac treba da zna šta je potrebno nabaviti, u kom kvalitetu, sa kakvim performansama predmeta nabavke, da li to tržište može da ponudi, pod kojim uslovima, period garancije koji je potreban, kakvi su uslovi održavanja, okvirne količine predmeta nabavke i dr.

- **U fazi pokretanja postupka**. Ovo iz razloga što između donošenja plana javnih nabavki (obično početkom tekuće godine) i sprovođenja konkretnog postupka javne nabavke može da prođe i više meseci, a u međuvremenu (između početka tekuće godine i septembra meseca kada se npr. pokreće postupak javne nabavke) može doći do promene tržišnih cena. Upravo iz tog razloga, odredba člana 29. stav 1. ZJN zahteva da procenjena vrednost javne nabavke bude validna i u vreme pokretanja postupka. Ukoliko dođe do povećanja procenjene vrednosti javne nabavke za više od 10%, to pre pokretanja postupka javne nabavke zahteva i izmenu plana javnih nabavki.

- **Može da bude od značaja i u fazi stručne ocene ponuda**, ukoliko se naručilac opredeli da primeni odredbu člana 146. stav 2. ZJN i dodeli ugovor ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke. Ukoliko ta ponuđena cena izabranog ponuđača odgovara tržišnim cenama, onda to može da bude razlog zašto se naručilac nije opredelio za sprovođenje novog postupka.

- **U fazi izvršenja ugovora**. Istraživanje tržišta je i u vezi sa izmenama ugovora. Npr. u situaciji izmena ugovora po osnovu člana 157. ZJN (izmene u pogledu dodatnih dobara, usluga ili radova) ili po osnovu člana 158. ZJN (izmene usled nepredviđenih okolnosti), naručilac mora istražiti tržište kako bi proverio i dokumentovao da vrednost dodatnih dobara, usluga ili radova odgovara cenama na tržištu, odnosno da povećanje cena koje izabrani ponuđač zahteva usled nepredviđenih okolnosti, zaista odgovara promenama koje su usled tih vanrednih i izmenjenih okolnosti nastupile nakon zaključenja ugovora a koje bi uticale na svakog ponuđača.

**Kako se vrši istraživanje tržišta?**

Načini istraživanja tržišta su različiti, kao što su:

- Prikupljanje podataka iz dostupnih baza podataka

- Analiza prethodnih iskustava u nabavkama istog predmeta, ispitivanje iskustava drugih naručilaca

- Prikupljanje informacija putem interneta (pretragom internet stranica, kataloga proizvođača i privrednih subjekata, njihovih cenovnika, pretragom podataka sa internet stranica institucija nadležnih za prikupljanje i objavljivanje relevantnih podataka o tržišnim kretanjima, itd.)

- Prikupljanje informacija i podataka putem Portala

- Ankete i upitnici koji se dostavljaju privrednim subjektima koji mogu da izvrše predmet nabavke (tzv. informativne ponude)

- Organizovanje sastanaka sa ovim privrednim subjektima i dr.

**Da li je potrebno dokumentovati podatke o istraživanju tržišta?**

Da, upravo dokumentacijom o sprovedenom istraživanju tržišta naručilac dokazuje način na koji je utvrdio procenjenu vrednost javne nabavke. Naručilac je shodno članu 41. stav 1. ZJN dužan da u pisanoj formi evidentira i dokumentuje sve radnje tokom planiranja, što uključuje i radnje u vezi sa sprovedenim istraživanjem tržišta.

O sprovedenom istraživanju tržišta sačinjava se Zapisnik[[5]](#footnote-5), koji u zavisnosti od predmeta nabavke sadrži podatke o cenama i njihovom kretanju na tržištu, dostupnosti potrebnih dobara, usluga i radova, njihovom kvalitetu i periodu garancije, uslovima održavanja, kanalima distribucije, spisak potencijalnih dobavljača za svaki predmet nabavke sa njihovim karakteristikama, opis stanja konkurencije na tržištu predmeta nabavke i druge relevantne podatke. Uz zapisnik o sprovedenom istraživanju tržišta prilažu se i zajedno sa njim čuvaju sva dokumenta nastala u toku istraživanja tržišta (dokumenti i informacije prikupljene korišćenjem elektronskih sredstava komunikacije, elektronska pošta razmenjena sa učesnicima na tržištu, drugim naručiocima, zapisnici i dr.).

**Da li je potrebno čuvati dokumentaciju o sprovedenom istraživanju tržišta?**

Članom 41. st. 2. i 3. ZJN propisana je obaveza naručioca da čuva celokupnu dokumentaciju vezanu za javne nabavke, a to je, pored ostalog, i bilo koji dokument koji je nastao tokom planiranja javne nabavke.

Dokumentaciju je naručilac dužan da čuva u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast dokumentarne građe i arhiva, a najmanje pet godina od zaključenja pojedinačnog ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma, odnosno pet godina od obustave ili poništenja postupka javne nabavke.

**Da li nadležni organi zahtevaju uvid u dokumentaciju o istraživanju tržišta?**

Svi organi, shodno svojim nadležnostima i kontrolama koje vrše u vezi sa javnim nabavkama, mogu da zahtevaju uvid u dokumentaciju o istraživanju tržišta. Zahteva se prezentovanje pisanih dokumenata i evidencije o radnjama ispitivanja i istraživanja tržišta, načina na koji je utvrđena procenjena vrednost za konkretnu nabavku (npr. ako je naznačeno da su korišćeni prethodno zaključeni ugovori, Portal, pretrage sa interneta zahteva se i pojašnjenje kako su ti izvori korišćeni). Jedna od čestih preporuka DRI je upravo da se izvrši istraživanje tržišta i obezbedi dokumentovanje sprovedenog istraživanja tržišta.

## SADRŽINA PLANA JAVNIH NABAVKI I NABAVKI NA KOJE SE ZJN NE PRIMENJUJE

Planiranje javnih nabavki i izuzetaka od primene ZJN je povezano, plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje se priprema paralelno sa pripremom plana javnih nabavki.

Naručilac donosi godišnji plan javnih nabavki i plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje.

Sadržina plana javnih nabavki je propisana članom 88. ZJN, dok sadržinu plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje naručilac uređuje posebnim aktom.

Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje čine sve nabavke po osnovu izuzetaka propisanih čl. 11-21. ZJN i nabavke čija je procenjena vrednost manja od pragova propisanih članom 27. stav 1. ZJN, čije se sprovođenje planira u tekućoj godini. Iako ZJN ne sadrži eksplicitno podatke o sadržini plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, analogno se mogu primeniti odredbe člana 88. ZJN koje se odnose na plan javnih nabavki[[6]](#footnote-6).

Sadržina ova dva plana predstavljena je u tabeli u nastavku, s tim da su elementi plana javnih nabavki kombinacija obaveznih podataka iz člana 88. ZJN[[7]](#footnote-7) i podataka sa Portala.

|  |  |
| --- | --- |
| Plan javnih nabavki | Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje |
| Redni broj | Redni broj |
| Predmet javne nabavke | Predmet nabavke |
| Vrsta predmeta javne nabavke[[8]](#footnote-8) | Vrsta predmeta nabavke |
| Procenjena vrednost javne nabavke | Procenjena vrednost nabavke |
| Vrsta postupka javne nabavke | **Osnov izuzeća** |
| CPV oznaka | CPV oznaka |
| NSTJ[[9]](#footnote-9) |  |
| Tehnika[[10]](#footnote-10) |  Tehnika[[11]](#footnote-11) |
| Okvirno vreme pokretanja postupka | Okvirno vreme pokretanja postupka |
| Sprovođenje određene nabavke preko tela za centralizovane javne nabavke[[12]](#footnote-12) |  |
| Sprovođenje zajedničke javne nabavke[[13]](#footnote-13) |  |

Plan javnih nabavki i plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, može sadržati i druge podatke, ukoliko ih naručilac smatra korisnim[[14]](#footnote-14), ali se kod plana javnih nabavki ti dodatni podaci ne mogu objavljivati na Portalu.

* + 1. **Predmet (javne) nabavke**

**Da li se isti predmet nabavke može naći i u planu javnih nabavki i u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje?**

Po pravilu ne. Predmet i vrednost nabavke se sagledava na godišnjem nivou.

|  |
| --- |
| Primer 1 - planiranje suprotno odredbama ZJN |
| Plan javnih nabavki | Usluga održavanja higijene | 7.000.000 dinara |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | Usluga održavanja higijene | 999.999 dinara |
|  Ukupna vrednost: | 7.999.999 dinara |
| Zaključak: Naručilac je imao obavezu da u planu javnih nabavki za uslugu održavanja higijene navede ukupnu vrednost od 7.999.999 dinara, imajuci u vidu član 27. stav 1. tačka 1) ZJN kojim je propisano da se odredbe ZJN ne primenjuju ako je procenjena vrednost za nabavku usluga manja od 1.000.000 dinara.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN: Novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj naručilac, ako vrši podelu predmeta nabavke na više nabavki s ciljem izbegavanja primene odredaba ovog zakona ili odgovarajućih pravila postupka javne nabavke (čl. 29-35). Za navedeni prekršaj kazniće se i odgovorno lice naručioca novčanom kaznom od 30.000 do 80.000 dinara. |

Članom 29. stav 2. ZJN propisano je da **određivanje procenjene vrednosti predmeta javne nabavke ne može da se vrši na način koji ima za cilj izbegavanje primene ovog zakona**, niti u tom cilju može da se vrši podela predmeta javne nabavke na više nabavki. Dodatno preciziranje je u stavu 3. istog člana kojim je propisano da naručilac određuje predmet javne nabavke na način da predstavlja tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno odredivu celinu.

Za sagledavanje da li je naručilac izvršio podelu predmeta nabavke na više nabavki kako bi izbegao primenu ZJN, vrši se uvid i u plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, ali i u plan javnih nabavki naručioca.

|  |
| --- |
| Primer 2 - planiranje suprotno odredbama ZJN |
| Plan javnih nabavki | Radovi na redovnom održavanju javnog osvetljenja u gradu i naseljenim mestima  | 22.500.000 dinara |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | Radovi na redovnom održavanju javnog osvetljenja u gradu i naseljenim mestima |  2.999.999 dinara |
|  Ukupna vrednost: | 25.499.999 dinara |
| Zaključak: Naručilac je imao obavezu da u planu javnih nabavki navede ukupnu vrednost nabavke radova na redovnom održavanju javnog osvetljenja u gradu i naseljenim mestima od 25.499.999 dinara, imajuci u vidu član 27. stav 1. tačka 1) ZJN kojim je propisano da se odredbe ZJN ne primenjuju ako je procenjena vrednost za nabavku radova manja od 3.000.000 dinara.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

Kod provere ispunjenosti da li dva ili više predmeta nabavki čine celinu, odnosno da li predmet nabavke može da se sprovodi kao izuzetak, **treba obratiti pažnju ne samo na naziv** (formulaciju) **predmeta, već i na** njihovu **tehničku specifikaciju**.

|  |
| --- |
| Primer 3 - planiranje suprotno odredbama ZJN – nedozvoljena podela predmeta nabavke na više nabavki |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | **2022. godina** | **2023. godina** |
| **Predmet nabavke** | **Predmet nabavke** |
| Nabavka montirajućih metalnih polica | Metalne police |
| Kancelarijski nameštaj | Kancelarijski nameštaj |
| Ukupna realizovana vrednost: | 1.891.296 dinara sa PDV-om[[15]](#footnote-15) | 1.784.916 dinara sa PDV-om |
| Zaključak: Neosnovano je naručilac u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje vršio podelu predmeta nabavke, tako što je kancelarijski nameštaj nazivima nabavki delio na dva predmeta nabavki pozivajući se na član 27. stav 1. tačka 1) ZJN (iz tehničkih specifikacija se vidi da se nabavljaju metalne arhivske police koje takođe predstavljaju kancelarijski nameštaj). Navedeno predstavlja javnu nabavku (ukupna vrednost razdvojenih predmeta nabavke je iznad praga iz člana 27. ZJN) i naručilac je imao obavezu sprovođenja postupka javne nabavke (npr. otvorenog postupka po partijama). Pažnju privlači i podatak da su svi ugovori, u obe godine, zaključeni sa istim ponuđačem.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

**Kako postupiti ukoliko je naručilac predmet nabavke planirao i sproveo primenom člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN, a kasnije u toku godine se pojavi potreba za istim predmetom nabavke, a sa tom novom potrebom se prelazi prag iz člana 27. ZJN?**

***Primer:*** Naručilac je sproveo predmet nabavke u februaru mesecu, procenjena vrednost je iznosila 800.000 dinara, pa se naknadno, u novembru mesecu, pojavi potreba za istim predmetom nabavke u iznosu procenjene vrednosti od 300.000 dinara. Ovde je potrebno biti obazriv, jer će se pored ostalog sagledavati i da li je naručilac pravilno izvršio planiranje i procenu vrednosti, zašto se pojavila potreba za dodatnom nabavkom, koji su razlozi to uslovili, da li je to naručilac mogao ranije da utvrdi/predvidi, planira, pa da odmah sprovodi postupak javne nabavke procenjene vrednosti od 1.100.000 dinara. U svakom slučaju, potreba dodatne nabavke za isti predmet procenjene vrednosti od 300.000 dinara znači sprovođenje postupka javne nabavke (sa ovom drugom nabavkom prelazi se prag od 1.000.000 dinara).

Međutim, ono što bi se dodatno razmatralo u konkretnom slučaju je da li postoji povreda člana 29. stav 2. ZJN[[16]](#footnote-16), odnosno da li je naručilac procenjenu vrednost nabavke odredio tako da bi se izbegla primena ZJN, što bi dalje moglo da dovede do prekršaja iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN, ili je potreba za dodatnom nabavkom nastala npr. usled vanrednih okolnosti/događaja koje naručilac nije mogao da predvidi, koji nisu zavisili od postupanja/nepostupanja naručioca. Greška naručioca u planiranju, okolnosti koje je znao, mogao znati, a nije uzeo u obzir, se ne smatraju vanrednim okolnostima.

|  |
| --- |
| Primer 4 - uticaj okolnosti na planiranje |
| Prva situacija – okolnosti koje je naručilac pri planiranju znao/mogao znati, a nije uzeo u obzir | **Druga situacija** – okolnosti koje naručilac pri planiranju nije znao/nije mogao znati |
| Naručilac je planirao određenu nabavku dobara u vrednosti od 950.000 dinara, iako je znao i mogao znati da to neće biti dovoljno na godišnjem nivou. | Tokom godine, a nakon sprovedene nabavke i zaključenog ugovora, došlo je do izmene propisa (nije bilo poznato unapred, nije se znalo/moglo znati u vreme planiranja i sprovođenja postupka nabavke) koja je uslovila dodatnu potrebu za istim predmetom nabavke. Sa tom novom potrebom prelazi se prag od 1.000.000 dinara i sprovodi se postupak javne nabavke. |
| U ovom slučaju naručilac je već pri planiranju znao da količine, vrednost nabavke neće biti dovoljne za čitavu godinu/ugovor.  | U ovoj situaciji naručilac nije znao/mogao znati da će doći do izmene propisa, usled koje će se pojaviti dodatna potreba za istim predmetom nabavke. |

* + 1. **Vrsta predmeta (javne) nabavke**

Prilikom pripreme plana mora se voditi računa i da li je pravilno određena vrsta predmeta nabavke (dobra, usluge ili radovi). Do pogrešnog planiranja može doći ukoliko je predmet nabavke klasifikovan kao nabavka radova, a zapravo predstavlja nabavku usluga. Ovo posebno što je prag iz člana 27. ZJN za usluge manje od 1.000.000 dinara (maksimalno 999.999 dinara), dok je za radove manje od 3.000.000 dinara (maksimalno 2.999.999 dinara).

***Primer planiranja suprotno odredbama ZJN:*** Naručilac u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje predmet nabavke „seča gustog šiblja i granja uz putni pojas“, u vrednosti od 2.976.000 dinara, klasifikuje kao nabavku radova, a to su zapravo usluge i u toj vrednosti usluge bi predstavljale javnu nabavku i obavezu za naručioca da sprovodi postupak javne nabavke.

Šta se smatra ugovorom o javnoj nabavci radova propisano je članom 2. stav 1. tačka 4) ZJN, koji upućuje na izvođenje radova navedenih u Prilogu 1. ZJN (Spisak delatnosti u građevinarstvu), a u koje ne spada seča gustog šiblja i granja. Prema Opštem rečniku nabavke, predmetna nabavka predstavlja uslugu (npr. 77211300 - usluge krčenja; 77211400 - usluge seče drveća).

* + 1. **Procenjena vrednost (javne) nabavke**

Da bi naručilac jasno razmotrio šta predstavlja javnu nabavku, a za koje predmete nabavki može da primeni član 27. stav 1. tačka 1) ZJN, mora da ima uvid u sve nabavke koje planira da sprovodi na nivou tekuće godine i njihove procenjene vrednosti. Tek tako će prema predmetima nabavki i njihovim procenjenim vrednostima moći da sagleda koji predmeti ispunjavaju uslove da im osnov izuzeća bude član 27. ZJN, a koji predmeti će se naći u planu javnih nabavki.

S tim u vezi, a shodno prethodno pomenutim odredbama člana 29. st. 2. i 3. ZJN, **podela predmeta nabavke se ne može vršiti u cilju izbegavanja primene ZJN.** Navedeno dovodi do povrede načela javnih nabavki. Kao primer možemo da uzmemo načelo transparentnosti. Kod nabavke na koju se ZJN ne primenjuje naručilac upućuje pozive određenom broju potencijalnih ponuđača (najčešće na adrese tri ponuđača), dok bi objavljivanjem javnog poziva na Portalu kroz postupak javne nabavke taj poziv bio upućen svim potencijalnim ponuđačima, a ne samo onim na koje je poziv adresirao naručilac. Navedeno utiče i na povredu načela jednakosti ponuđača, može da dovede i do povrede načela ekonomičnosti u pogledu potrošnje javnih sredstava, kao i načela konkurencije.

U nastavku primeri nedozvoljene podele predmeta nabavke na više nabavki.

|  |
| --- |
| Primer 5 - Planiranje suprotno odredbama ZJN – nedozvoljena podela predmeta nabavke na više nabavki |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | **Predmet nabavke** | **Procenjena vrednost** |
| Usluge mobilne telefonije | 950.000 dinara |
| Usluge fiksne telefonije | 950.000 dinara |
|  Ukupna vrednost: |  1.900.000 dinara |
| Zaključak: Navedeni predmeti nabavki se smatraju celinom u smislu člana 29. stav 3. ZJN, ukupna vrednost je 1.900.000 dinara, tako da se naručilac ne može pozivati na odredbe člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN, već navedeno predstavlja javnu nabavku, za koju postoji obaveza sprovođenja postupka javne nabavke. Npr. može se sprovesti otvoreni postupak po partijama, s obzirom da pojedini privredni subjekti pružaju samo usluge mobilne telefonije, odnosno pojedini samo usluge fiksne telefonije.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

|  |
| --- |
| Primer 6 - Planiranje suprotno odredbama ZJN – nedozvoljena podela predmeta nabavke na više nabavki  |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | **Predmet nabavke** | **Procenjena vrednost** |
| Usluge ugradnje montažno demontažnih rotacionih svetala za laka teretna vozila | 948.000 dinara |
| Usluge ugradnje montažno demontažnih rotacionih svetala za teška teretna vozila | 699.000 dinara |
|  Ukupna vrednost: | 1.647.000 dinara |
| Zaključak: Neosnovano je naručilac u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje vršio podelu predmeta nabavke tako što je za usluge ugradnje montažno demontažnih rotacionih svetala predvideo dve nabavke, pozivajući se na član 27. stav 1. tačka 1) ZJN. Navedeno predstavlja javnu nabavku (ukupna vrednost je 1.647.000 dinara), koja se može sprovesti u otvorenom postupku po partijama (prva partija za laka teretna vozila, druga partija za teška teretna vozila).Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

|  |
| --- |
|  Primer 7 - Planiranje suprotno odredbama ZJN – nedozvoljena podela predmeta nabavke na više nabavki  |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | **Predmet nabavke** | **Procenjena vrednost** |
| Nabavka radova na sanaciji i adaptaciji toaleta u predsedništvu Gradske uprave | 833.333 dinara |
| Nabavka radova na sanaciji i adaptaciji toaleta na drugom i trećem spratu Gradske uprave | 1.666.667 dinara |
| Nabavka radova na mokrom čvoru kod kancelarije broj 214 - II sprat, za potrebe Gradske uprave | 775.000 dinara |
| Nabavka radova na sanaciji i adaptaciji toaleta na trećem spratu Gradske uprave grada | 1.584.000 dinara |
|  Ukupna vrednost: | 4.859.000 dinara |
| Zaključak: Neosnovano je naručilac u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje vršio podelu predmeta nabavke, tako što je suprotno vrednosnom pragu za radove (manje od 3.000.000 dinara) planirao četiri postupka nabavke za radove sanacije i adaptacije toaleta/mokrog čvora u okviru istog objekta, pozivajući se na član 27. stav 1. tačka 1) ZJN. Navedeno predstavlja javnu nabavku (ukupna vrednost je 4.859.000 dinara), za koju se sprovodi postupak javne nabavke.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

|  |
| --- |
| Primer 8 - Planiranje suprotno odredbama ZJN– nedozvoljena podela predmeta nabavke na više nabavki |
|  | **Predmet nabavke** | **Procenjena vrednost** |
| Plan javnih nabavki | Radna obuća za zaposlene | 1.144.800 dinara |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | Radna odeća za zaposlene | 948.684 dinara |
|  |  **Ukupna vrednost:** | 2.093.484 dinara |
| Zaključak: Neosnovano je naručilac predmet nabavke, koji predstavlja celinu u smislu člana 29. stav 3. ZJN, delio na više nabavki. Radnu obuću za zaposlene je planirao kao javnu nabavku, dok je radnu odeću za zaposlene planirao kao nabavku na koju se ZJN ne primenjuje, a zapravo je navedeno trebalo da sprovede u postupku javne nabavke (npr. u otvorenom postupku, oblikovanom u dve partija). Čim je vrednost radne obuće za zaposlene kao predmet nabavke iznad praga za primenu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN, to znači da će svaki predmet nabavke koji sa prethodnom predstavlja celinu takođe biti javna nabavka. Pri tome, u konkretnom slučaju izabran je isti ponuđač, što dodatno potvrđuje činjenicu da je reč o celini, a ne o dva predmeta nabavke koja se mogu posmatrati odvojeno.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

**Kod primene člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN od značaja je i ukupna vrednost realizovanog ugovora**

Ako se nabavka sprovodi bez primene ZJN na osnovu člana 27. ZJN, naručilac mora da vodi računa ne samo o procenjenoj vrednosti konkretnog predmeta nabavke odnosno vrednosti zaključenog ugovora, već i da li je eventualno došlo do aneksa i izmena tog ugovora, i koliko nakon povećanja iznosi vrednost ugovora, jer sve zajedno ne sme preći prag iz člana 27. ZJN.

U praksi su upravo konstatovani takvi slučajevi. Naručioci su sprovodili postupak nabavke u granicama člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN, ali je realizacija pokazala da je vrednost ugovora premašila dozvoljeni prag iz pomenutog člana.

|  |
| --- |
| Primer 9 - nedozvoljeno pozivanje na primenu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN |
| Predmet nabavke | **Procenjena vrednost** | **Osnov izuzeća** | **Realizovana vrednost** |
| Mehaničke popravke vozila | 833.333,33 | Član 27. stav 1. tačka 1) | 1.497.914 |
| Usluge mobilne telefonije | 900.000,00 | Član 27. stav 1. tačka 1) | 1.445.500 |

U Registru ugovora na Portalu evidentiraju se i izmene ugovora zaključenog na osnovu člana 27. ZJN, i za to postoji obaveza objavljivanja u roku od 10 dana od izvršene izmene. Kao pravni osnov izmene navodi se isključivo član 27. ZJN, što ukazuje na potrebu da se vodi računa o ukupnim vrednostima (i osnovnog ugovora i izmenjenog). Kao tip izmene, jedna od ponuđenih opcija[[17]](#footnote-17), je izmena ugovorenog iznosa i Portal će tražiti da se unese iznos povećanja. Portal taj iznos povećanja sabira sa prethodnom vrednošću (npr. ako je vrednost osnovnog ugovora bila 500.000 dinara, a vrednost povećanja 100.000 dinara, ukupna vrednost ugovora na Portalu će automatski da se poveća na 600.000 dinara). Ovo je potrebno da naručilac prati i da ne dozvoli da dođe do izmene/aneksa ugovora kojim će se preći vrednosni prag iz člana 27. stav 1. ZJN[[18]](#footnote-18).

**Procenjena vrednost kod okvirnog sporazuma i sistema dinamične nabavke**

Prema članu 31. stav 1. ZJN, kod okvirnog sporazuma i sistema dinamične nabavke procenjena vrednost predmeta javne nabavke se određuje kao maksimalna vrednost svih ugovora predviđenih za vreme trajanja tog okvirnog sporazuma ili sistema dinamične nabavke.

U tom pogledu, ako je recimo okvirni sporazum zaključen na dve godine, gleda se ukupna procenjena vrednost i shodno tome određuje da li je javna nabavka ili ima osnova za primenu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN.

Npr. ako je naručilac zaključio okvirni sporazum za nabavku usluge mobilne i fiksne telefonije na dve godine u vrednosti od preko 1.000.000 dinara reč je o javnoj nabavci, a ne o primeni člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN.

**Procenjena vrednost kod ugovora na neodređeno vreme**

U slučaju da naručilac eventualno zaključuje ugovor na neodređeno vreme, treba da uzme u obzir odgovarajuće odredbe ZJN o utvrđivanju procenjene vrednosti javne nabavke. Ako za primer uzmemo nabavku usluga, članom 33. stav 3. ZJN je propisano da u slučaju ugovora o javnoj nabavci usluga u kojima neće biti određena ukupna cena, izračunavanje procenjene vrednosti zasniva se na:

 1) ukupnoj procenjenoj vrednosti za vreme trajanja ugovora, ako se ugovor zaključuje na određeno vreme do 48 meseci

 2) mesečnoj procenjenoj vrednosti ugovora pomnoženoj sa 48, kada se ugovor zaključuje na neodređen rok ili je rok duži od 48 meseci

Od ukupno utvrđene procenjene vrednosti, shodno periodu trajanja ugovora, će zavisiti da li je reč o nabavci po osnovu člana 27. ZJN, ili naručilac zbog utvrđene procenjene vrednosti ima obavezu da sprovodi postupak javne nabavke.

**Izračunavanje procenjene vrednosti javne nabavke radova zasniva se na ukupnoj vrednosti radova kao i dobara i usluga neophodnih za izvođenje radova**

Odredbom člana 34. stav 2. ZJN je propisano da se izračunavanje procenjene vrednosti javne nabavke radova zasniva na ukupnoj vrednosti radova kao i dobara i usluga neophodnih za izvođenje radova. U primeru koji je prikazan u tabeli, nadležni organ je ukazao da su nabavku radova pratile još dve nabavke usluga, koje su neophodne za izvođenje predmetnih radova, a naručilac je sve tri nabavke sproveo bez primene ZJN, što je suprotno odredbama ZJN.

|  |  |
| --- | --- |
| Predmet nabavke | Procenjena vrednost |
| Nabavka radova na ugradnji rasutog materijala | 2.999.200 dinara |
| Usluga prevoza rasutog materijala | 999.900 dinara |
| Usluga deponovanja rasutog materijala | 998.800 dinara |
|  Ukupna vrednost: | 4.997.900 dinara |

* + 1. **Vrsta postupka javne nabavke kod plana javnih nabavki, odnosno osnov izuzeća kod plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje**

**Vrsta postupka javne nabavke**

Ukoliko je naručilac neosnovano podelio predmet nabavke na više nabavki po osnovu člana 27. stav 1. ZJN, time je zapravo neosnovano izbegao sprovođenje odgovarajuće vrste postupka javne nabavke.

Prilikom sačinjavanja godišnjeg plana javnih nabavki vrši se izbor odgovarajuće vrste postupka. Prema članu 51. ZJN otvoreni i restriktivni postupak javne nabavke su pravilo[[19]](#footnote-19), u smislu da ih naručilac (i javni i sektorski) može primenjivati uvek, odnosno ne mora se utvrđivati postojanje nekih posebnih zakonom propisanih uslova za njihovu primenu. Za sve ostale postupke javnih nabavki je važno da budu ispunjeni određeni propisani uslovi kako bi naručilac mogao da ih primenjuje. Samim tim, važno je prilikom planiranja pravilno proceniti ispunjenost uslova za sprovođenje određene vrste postupka javne nabavke.

**Osnov izuzeća**

Osnov izuzeća je jedan od najvažnijih podataka u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje. Daje veću sigurnost:

* Da je naručilac proverio ispunjenost uslova za primenu konkretnog izuzetka – npr. ako je naručilac kao osnov za izuzeće naveo član 12. stav 1. tačka 11) ZJN[[20]](#footnote-20), da je prethodno proverio ispunjenost uslova u pogledu postojanja isključivog prava koji je tim članom propisan (propise, dokumentaciju koji potvrđuju isključivo pravo). Ako je osnov za izuzeće član 27. ZJN to bi trebalo da znači da je naručilac proverio vrednost svih planiranih nabavki, kako u planu javnih nabavki, tako i u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje.
* Da će naručilac znati za koje nabavke ima obavezu da izvrši evidentiranje u Registru ugovora – evidentiraju se svi ugovori[[21]](#footnote-21) na osnovu člana 27. ZJN.
* Da će naručilac pravilno pripremiti godišnji izveštaj iz člana 181. st. 3. i 4. ZJN - iz padajućeg menija na Portalu se vrši izbor odgovarajućeg člana, tačke i podtačke iz ZJN[[22]](#footnote-22).
	+ 1. **CPV oznaka**

Značaj CPV oznake, koja dodatno opisuje predmet nabavke[[23]](#footnote-23), se može sagledati kroz sledeće:

* Sa stanovišta planiranja nabavki - može da utiče i na sagledavanje da li dva ili više predmeta nabavki čine celinu u smislu člana 29. stav 3. ZJN (tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno odredivu celinu).
* Od značaja je za planiranje i sprovođenje društvenih i drugih posebnih usluga, kako izuzetih po osnovu člana 27. stav 1. tačka 3) ZJN, tako i za sprovođenje društvenih i drugih posebnih usluga po posebnom režimu iz člana 75. ZJN, ukoliko po vrednosti predstavljaju javnu nabavku.
* CPV je jedan od podataka koji se zahteva za unošenje u Registar ugovora kod nabavki na osnovu člana 27. ZJN[[24]](#footnote-24).

|  |
| --- |
| Primer 10 - planiranje suprotno odredbama ZJN– nedozvoljena podela predmeta nabavke na više nabavki |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | **Predmet nabavke** | **CPV oznaka** | **Procenjena vrednost** | **Realizovana vrednost** |
| Izvođenje radova -popravka toaleta u jednom objektu naručioca | 45330000-9[[25]](#footnote-25) | 2.000.000 dinara | 1.993.500 dinara |
| Izvođenje radova -popravka toaleta u drugom objektu naručioca | 45330000-9 | 1.000.000 dinara | 1.195.100 dinara |
|  **Ukupna vrednost:** | 3.000.000 dinara | 3.188.600 dinara |
| Zaključak: U konkretnom slučaju reč je o istom predmetu nabavke, što potvrđuje i CPV oznaka. Činjenica da je reč o dva različita objekta naručioca ne menja određivanje šta se smatra celinom u smislu člana 29. stav 3. ZJN, tako da je naručilac neosnovano predmet nabavke podelio na dve nabavke i time izbegao primenu ZJN. Pri tome, ukupna procenjena vrednost obe nabavke iznosi tačno 3.000.000 dinara što već predstavlja javnu nabavku (prag za izuzetak po članu 27. stav 1. tačka 1) ZJN za radove je manje od 3.000.000 dinara). Ujedno, realizacija je veća od praga koji je propisan za primenu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN. Sve navedeno govori o planiranju i postupanju suprotno odredbama ZJN.Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 1) ZJN |

* + 1. **Okvirno vreme pokretanja postupka**

Kod sprovođenja javnih nabavki, podatak o okvirnom vremenu pokretanja postupka je veoma bitan podatak, kako bi naručilac, shodno očekivanom trajanju postupka uz uzimanje u obzir svih rokova za sprovođenje pojedinih faza postupka[[26]](#footnote-26), sagledao šta se smatra blagovremenim pokretanjem postupka u cilju pravovremenog zaključenja ugovora o javnoj nabavci.

Ukoliko postupak javne nabavke nije blagovremeno pokrenut, može doći do sprovođenja nabavki bez primene ZJN, kako bi se „premostio“ period do zaključenja ugovora, što može da predstavlja neosnovanu nabavku i potencijalni prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 2) ZJN[[27]](#footnote-27).

Do ovakve situacije može doći i ukoliko je u postupku javne nabavke podnet ZZP, a naručilac nema zakonsku opciju produženja prethodnog ugovora. Za svaki od tako zaključenih ugovora (u postupku javne nabavke i van postupka javne nabavke) postojala bi obaveza evidentiranja u Registru ugovora i moglo bi da ukazuje na potencijalne nepravilnosti.

Okvirno vreme pokretanja postupka je podatak od značaja i kod sprovođenja postupka nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, bez obzira što ovaj postupak traje kraće (naručilac određuje rokove za podnošenje ponuda i dr.), jer se može desiti da se krene kasno sa procedurom, pa da se predmet nabavke ne obezbedi na vreme.

## OBJAVLJIVANJE PLANA JAVNIH NABAVKI I NABAVKI NA KOJE SE ZJN NE PRIMENJUJE

Obaveza objavljivanja plana javnih nabavki, kao i svih izmena i dopuna tog plana, propisana je članom 88. ZJN, dok eventualno objavljivanje plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje zavisi od odredbi predviđenih u posebnom aktu naručioca.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Objavljivanje | Šta se sve objavljuje | Rok za objavljivanje |
| Plan javnih nabavki | Na Portalu i internet stranici naručioca | PlanIzmene i dopune plana | 10 dana od dana donošenja/izmene i dopune plana[[28]](#footnote-28) |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | Na internet stranici naručioca ako je predviđeno posebnim aktom | Propisano posebnim aktom | Propisano posebnim aktom |

Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje se ne objavljuje na Portalu. Ne postoji zakonska obaveza ni za objavljivanje na internet stranici naručioca. Međutim, ima naručilaca koji su plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje objavili na svojoj internet stranici, čime su sve nabavke koje sprovode na nivou godine učinili transparentnim, što predstavlja primer dobre prakse. I u *Modelu posebnog akta naručioca iz člana 49. stav 2. Zakona o javnim nabavkama*, koji je KJN objavila na svojoj interent stranici naznačeno je da naručilac plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje objavljuje na svojoj internet stranici.

# ANALIZA OSNOVA ZA IZUZEĆE

## IZUZECI OD PRIMENE ZJN

Izuzetak od primene ZJN predstavlja pravni osnov koji daje pravo naručiocu da određeni predmet nabavke ne sprovodi u postupku javne nabavke na Portalu, već u skladu sa procedurama predviđenim posebnim aktom.

ZJN poznaje dve grupe izuzetaka:

1. Izuzeci na osnovu člana 27. ZJN – izuzeci zbog vrednosti pragova
2. Izuzeci propisani čl. 11-21. ZJN – nisu izuzeci zbog vrednosnih pragova, već zbog drugih razloga koji dovode do izuzeća (npr. isključivo pravo, nabavke između povezanih subjekata)

Druga podela se odnosi na izuzetke iz čl. 11-21. ZJN, na način da razlikuje ko može da primenjuje konkretni osnov za izuzeće, odnosno da li se izuzetak odnosi na sve naručioce, ili samo na javne, odnosno samo na sektorske naručioce. Tako ZJN razlikuje:

* Opšte izuzetke – izuzeci na osnovu čl. 11-13. ZJN, koji se odnose na sve naručioce
* Posebne izuzetke za javne naručioce – izuzeci na osnovu člana 14. ZJN
* Posebne izuzetke za sektorske naručioce – izuzeci na osnovu čl. 16-19. ZJN
* Izuzeci u oblasti odbrane i bezbednosti – izuzeci na osnovu čl. 20. i 21. ZJN

U vezi sa navedenim, naručioci pri pripremi i objavljivanju godišnjih izveštaja o izuzetim nabavkama na Portalu treba da vode računa pri označavanju osnova za izuzeće.

## RESTRIKTIVNA PRIMENA IZUZETAKA

Za sve izuzetke važi pravilo da se mogu primeniti jedino ako su ispunjeni svi propisani uslovi. U suprotnom, naručilac čini prekršaj.

***Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 2) ZJN****:* Novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj naručilac, ako nabavi dobra, usluge ili radove bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, osim kada je to dozvoljeno ovim zakonom (član 51). Za prekršaj kazniće se i odgovorno lice naručioca novčanom kaznom od 30.000 do 80.000 dinara[[29]](#footnote-29).

**Ko može da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka?**

Prema odredbama člana 238. ZJN, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka mogu da podnesu svi državni organi nadležni za kontrolu zakonitosti trošenja javnih sredstava, kada postupajući u okviru svojih nadležnosti utvrde da je učinjena povreda ovog zakona koja može da bude osnov prekršajne odgovornosti.

Zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka nastupa protekom tri godine od dana učinjenog prekršaja.

**Poništenje ugovora**

Republička komisija, shodno članu 233. stav 1. tačka 6) ZJN, ima ovlašćenje da **poništi ugovor** koji je naručilac zaključio bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, a koji je naručilac bio dužan da sprovede prema odredbama ovog zakona.

Zahtev za poništenje ugovora, shodno stavu 2. istog člana, može se dostaviti u roku od 60 dana od dana saznanja za razlog poništenja, a najkasnije u roku od šest meseci od dana zaključenja ugovora.

Od dana donošenja rešenja o poništenju, ugovor prestaje da važi a naručiocu se izriče novčana kazna u iznosu do 30% vrednosti zaključenog ugovora, a ne manje od iznosa koji je propisan članom 231. ZJN[[30]](#footnote-30). Izuzetno, Republička komisija može umesto poništenja ugovora da izrekne novčanu kaznu.

U nastavku je dat prikaz svih izuzetaka pojedinačno, po članovima[[31]](#footnote-31).

## ČLAN 27. ZJN

Ova izuzeća se odnose na nabavke koje su po svojim procenjenim vrednostima ispod pragova propisanih odredbama člana 27. ZJN.

Predstavljeno u tabeli to bi izgledalo na sledeći način:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Za sve naručioce | Za diplomatsko konzularna predstavništva | Za društvene i druge posebne usluge – Prilog 7 |
| Dobra i usluge˂ 1.000.000 dinara | **Dobra i usluge**˂ 15.000.000 dinara | **Za javne naručioce**˂ 15.000.000 dinara |
| Radovi˂ 3.000.000 dinara | **Radovi**˂ 650.000.000 dinara | **Za sektorske naručioce**˂ 20.000.000 dinara |

Za ove nabavke važi pravilo da se od 1. januara 2024. godine evidentiraju u Registru ugovora, unošenjem zahtevanih podataka na Portal. Prilikom sprovođenja ovih nabavki primenjuju se načela ZJN na način koji je primeren okolnostima konkretne nabavke.

**Član 27. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na nabavku **dobara, usluga** i sprovođenje konkursa za dizajn, čija je procenjena vrednost **manja od 1.000.000 dinara** i **nabavku radova** čija je procenjena vrednost **manja od 3.000.000 dinara.**

Primena ovog izuzetka se može sagledati kroz podatke u narednoj tabeli:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Vrsta predmeta nabavke | Procenjena vrednost | Ko sprovodi |
| Dobra | Maksimalno999.999 dinara | I javni i sektorski naručioci |
| Usluge |
| Radovi | Maksimalno2.999.999 dinara |
| Ugovori zaključeni po ovom osnovu izuzeća evidentiraju se u Registru ugovora |

|  |
| --- |
| Pogrešna primena ovog izuzetka |
| Primer 1 | **Primer 2** |
| Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje | Plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje |
| Planirana nabavka dobara/usluga procenjene vrednosti ≥ 1.000.000 dinara | Planirana tri odvojena postupka za usluge održavanja vozila, i to:1. škoda vozila u iznosu od 250.000 dinara
2. mercedes vozila u iznosu od 800.000 dinara
3. dačija vozila u iznosu od 500.000 dinara
 |
| Planirana nabavka radova procenjene vrednosti ≥ 3.000.000 dinara |
| Zaključak: Navedeni iznosi procenjene vrednosti predstavljaju javnu nabavku, a ne izuzetak iz člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN[[32]](#footnote-32) | **Zaključak:** Postupanje je suprotno članu 29. st. 2. i 3. ZJN i članu 27. stav 1. tačka 1) ZJN:* Usluge održavanja vozila predstavljaju celinu u smislu člana 29. stav 3. ZJN
* Naručilac je predmet nabavke neosnovano podelio na tri postupka bez primene ZJN (suprotno članu 29. stav 2. ZJN), umesto da je sproveo otvoreni postupak javne nabavke oblikovan u tri partije
* Ukupna vrednost je veća od 1.000.000 dinara, odnosno iznosi 1.550.000 dinara, što je suprotno članu 27. stav 1. tačka 1) ZJN
 |

**Član 27. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na nabavku **dobara, usluga** i sprovođenje konkursa za dizajn, čija je procenjena vrednost **manja od 15.000.000 dinara**, **za potrebe diplomatskih misija, diplomatsko-konzularnih predstavništava i obavljanje drugih aktivnosti Republike Srbije u inostranstvu**, kao i za nabavku **radova** za te potrebe čija je procenjena vrednost **manja od 650.000.000 dinara**.

Kumulativni uslovi za primenu izuzetka su:

1. Nabavka dobara, usluga ili radova je za potrebe diplomatskih misija, diplomatsko-konzularnih predstavništava i obavljanje drugih aktivnosti Republike Srbije u inostranstvu

Nabavke za te potrebe imaju svoje specifičnosti, osim što se obavljaju u inostranstvu, tu su i drugi zahtevi (npr. kod izvođenja radova za potrebe diplomatsko-konzularnih predstavništava ako je reč o tzv. restriktivnom prostoru, isti se najčešće smatra i poverljivim, i mora biti u posebnom režimu korišćenja i zaštite).

1. Vrednosni pragovi maksimalno 14.999.999 dinara za nabavku dobara ili usluga, odnosno maksimalno 649.999.999 dinara za nabavku radova

Ugovori zaključeni po ovom osnovu izuzeća evidentiraju se u Registru ugovora.

**Član 27. stav 1. tačka 3) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **nabavku društvenih i drugih posebnih usluga** iz člana 75. ZJN čija je procenjena vrednost **manja od 15.000.000 dinara** kada nabavku **sprovodi javni naručilac**, odnosno **manja od 20.000.000 dinara** kada nabavku **sprovodi sektorski naručilac**.

Društvene i druge posebne usluge su predviđene članom 75. ZJN i Prilogom 7, i odnose se na usluge sa tačno određenim CPV oznakama.

Najčešće društvene i druge posebne usluge, koje se koriste u praksi su:

* **Zdravstvene i socijalne usluge** - od 85000000-9 do 85323000-9, sa detaljno navedenim uslugama. Primera radi, ako bi naručilac sprovodio usluge sistematskog pregleda, i ako se te usluge sastoje od usluga iz Priloga 7, a ukupne vrednosti su ispod propisanih (ispod 15.000.000 dinara za javnog naručioca, odnosno ispod 20.000.000 dinara za sektorskog naručioca), naručilac ima osnov za primenu člana 27. stav 1. tačka 3) ZJN, odnosno da sprovede nabavku bez primene ZJN.
* Od **socijalnih usluga** najčešče se nabavke sprovode za: pomoć u kući (za decu sa smetnjama u razvoju; za stara lica; nabavke usluge geronto domaćice (CPV 98513310 - Usluge pomoći u kući); za dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju/za odrasle osobe sa smetnjama u razvoju (CPV 85312100 Dnevne usluge u zajednici).
* **Usluge hotela i restorana** – ono o čemu treba voditi računa je ako se neka CPV oznaka iz Priloga 7 spaja sa uslugom koja tom prilogu ne pripada. Npr. naručioci često sprovode nabavku uslugu avio prevoza i hotelskog smeštaja kao jedinstvenu nabavku. Usluge hotelskog smeštaja pripadaju Prilogu 7 (CPV 55110000), dok usluge avio prevoza (CPV 60400000) tu ne pripadaju (za njih važe druga pravila i prag manji od 1.000.000 dinara da bi se nabavka smatrala izuzetom prema članu 27. stav 1. tačka 1) ZJN).

Spajanjem ugovora na koji se primenjuju različita pravila nabavki, ovo postaje mešovita nabavka, na koju se primenjuju pravila člana 24. stav 1. ZJN[[33]](#footnote-33), tako da će to biti javna nabavka ako je vrednost usluge avio prevoza 1.000.000 dinara ili više. Ovo iz razloga što je reč o delovima ugovora koji su objektivno odvojivi (naručilac može posebno da zaključi ugovor za avio prevoz u postupku javne nabavke ako je primera radi procenjena vrednost 1.500.000 dinara, a posebno ugovor za hotelski smeštaj u postupku nabavke na koje se ZJN ne primenjuje, ako je primera radi procenjena vrednost 7.000.000 dinara), jer je reč o predmetima nabavki na koje se primenjuju različita pravila nabavke. Međutim, ako se obe usluge spoje u jedan ugovor onda nije dovoljno samo gledati koja vrste usluge ima veću procenjenu vrednost (da li avio prevoz ili hotelski smeštaj). Ovo iz razloga što se spajanje ugovora koji obuhvataju različite predmete nabavki i svrha dodele jednog ugovora ne može vršiti u cilju izbegavanja primene ZJN[[34]](#footnote-34).

* **Pravne usluge**, ako nisu izuzete, u skladu sa članom 12. stav 1. tačka 4) ZJN – videti više u pojašnjenju pomenutog izuzetka iz člana 12. ZJN.
* **Usluge obezbeđenja** (79710000-4) – usluga koju ima većina naručilaca. Na osnovu podataka sa Portala i Registra ugovora može se konstatovati da mnogi naručioci ovu uslugu sprovode kroz postupke javnih nabavki, iako je procenjena vrednost nabavke ispod praga iz člana 27. stav 1. tačka 3) ZJN.

Društvene i druge posebne usluge mogu da primenjuju i javni i sektorski naručioci, s tim da su različiti vrednosni pragovi, za javnog naručioca to je nabavka procenjene vrednosti maksimalno 14.999.999 dinara, dok je za sektorskog naručioca to procenjena vrednost maksimalno 19.999.999 dinara. Ukoliko je ova usluga iznad ovih pragova, onda se sprovodi postupak javne nabavke u skladu sa članom 75. ZJN, koji dozvoljava blaži režim (npr. da se odredi kraći rok za podnošenje ponuda), a sve u skladu sa posebnim aktom.

|  |
| --- |
| Primer 11 – Nabavka usluge sistematskog pregleda, koja obuhvata usluge iz Priloga 7Nabavku sprovodi javni naručilac |
| Procenjena vrednost usluge 5.500.000 dinara | Procenjena vrednost usluge **16.000.000 dinara** |
| Nije postupak javne nabavke | **Jeste postupak javne nabavka** |
| Javni naručilac nabavku sprovodi u skladu sa članom 27. stav 1. tačka 3) ZJN, odnosno u skladu sa procedurom propisanom posebnim aktom (bez primene ZJN). | Javni naručilac ima obavezu da sprovede postupak javne nabavke. Javni naručilac može da odredi kraći rok za podnošenje ponude (npr. 10 dana ako je tako predviđeno posebnim aktom i ako je taj rok primeren[[35]](#footnote-35)).U ostalom, postupak se u svemu sprovodi na Portalu u skladu sa odredbama ZJN. |

Ugovori zaključeni po ovom osnovu izuzeća evidentiraju se u Registru ugovora, s tim da ih treba evidentirati upravo po ovom osnovu (član 27. stav 1. tačka 3) ZJN), i u slučaju kada je vrednost konkretne usluge ispod 1.000.000 dinara (a ne po osnovu iz člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN).

## ČLAN 11. ZJN

Ova izuzeća spadaju u grupu opštih izuzetaka, tako da je primena moguća i kod javnih i sektorskih naručilaca.

Član 11. ZJN razlikuje tri osnova, a podela se može izvršiti shodno pravilima i postupcima nabavki koji se primenjuju umesto odredaba ZJN:

1. Član 11. stav 1. tačka 1) ZJN – pravila i postupci nabavki **predviđeni međunarodnim ugovorom**
2. Član 11. stav 1. tačka 2) ZJN – pravila i postupci nabavki **predviđeni od strane međunarodne organizacije**
3. Član 11. st. 2. i 3. ZJN – pravila i postupci nabavki određeni od **strane međunarodne organizacije ili finansijske institucije** koja u potpunosti finansira navedene nabavke i konkurse za dizajn, ili to čini većim delom

Ugovori zaključeni po osnovu člana 11. ZJN se ne evidentiraju u Registru ugovora, a u godišnjim izveštajima naručilaca prikazani su zbirno u ukupnoj vrednosti.

**Član 11. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na nabavku i konkurse za dizajn koji je **naručilac obavezan da sprovede**, u skladu sa postupcima nabavki ustanovljenim **međunarodnim ugovorom** **ili drugim aktom na osnovu kojeg je nastala međunarodna obaveza**, a koji je **Republika Srbija** zaključila **sa** jednom ili više **trećih država** ili **njenih užih političko-teritorijalnih jedinica** i koji se odnosi na dobra, usluge ili radove **namenjene zajedničkoj implementaciji** ili **korišćenju od strane potpisnica**.

Za primenu ovog izuzetka neophodno je da su **kumulativno** ispunjeni sledeći uslovi:

**1)** Pravila/postupak nabavke su ustanovljeni međunarodnim ugovorom[[36]](#footnote-36) (npr. zaključivanje direktnih međudržavnih sporazuma o kreditu, kod kojih se istovremeno ugovara i izvođač radova) ili drugim aktom na osnovu kojeg je nastala međunarodna obaveza

**2)** Republika Srbija je ugovorna strana međunarodnog ugovora[[37]](#footnote-37) ili drugog akta, dok je druga ugovorna strana jedna ili više trećih država[[38]](#footnote-38) ili njene uže političko-teritorijalne jedinice

**3)** Nabavke dobara, usluga ili radova namenjeni su zajedničkoj implementaciji ili korišćenju od strane potpisnica (npr. zajednički projekat)

Kod sprovođenja ovog izuzetka naznačena je **primena načela javnih nabavki**.

**Član 11. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na nabavku i konkurse za dizajn koji je **naručilac obavezan da sprovede**, **u skladu sa postupcima nabavki ustanovljenim od strane međunarodnih organizacija**.

Na osnovu ovog izuzetka primenjuje se **postupak nabavke ustanovljen od strane međunarodne organizacije**. Najčešće je naručilac član te organizacije, i obaveza proizlazi iz osnivačkih i drugih akata te organizacije.

**Član 11. st. 2. i 3. ZJN**

Prema st. 2. i 3. člana 11. odredbe ZJN se ne primenjuju na nabavku i konkurse za dizajn koji se sprovodi, **u skladu sa pravilima o nabavci koje određuje međunarodna organizacija ili finansijska institucija**, **ako ta organizacija ili institucija**

1. **u potpunosti finansira navedene nabavke** i konkurse za dizajn
2. **većim delom sufinansira** navedene nabavke i konkurse za dizajn i ako je primena tih pravila ugovorena

Na osnovu izloženog možemo razlikovati tri situacije, u zavisnosti od načina finansiranja konkretne nabavke:

1. Ako međunarodna organizacija ili finansijska institucija[[39]](#footnote-39) **u potpunosti finansira nabavku**, primeniće se pravila koja odredi ta međunarodna organizacija ili finansijska institucija[[40]](#footnote-40) (primenjuje se ovaj izuzetak)
2. Ako međunarodna organizacija ili finansijska institucija **većim delom finansira nabavku** (sufinansira sa više od 50%), primeniće se pravila koja su ugovorena. Dakle, u ovoj situaciji postoji mogućnost i da se ugovori primena odredaba ZJN i da se u tom slučaju ne primenjuje ovaj izuzetak.
3. Ako međunarodna organizacija ili finansijska institucija **finansira nabavku tačno 50% ili manje**, onda se primenjuju odredbe ZJN i nema osnova za primenu ovog izuzetka.

Prilikom izrade godišnjeg izveštaja, posebno je odvojen osnov iz člana 11. stav 2. ZJN (u potpunosti finansira) u odnosu na osnov iz stava 3. istog člana (većim delom finansira) i na to naručioci treba da obrate pažnju prilikom izbora osnova iz padajućeg menija na Portalu.

## ČLAN 12. ZJN

Ova izuzeća spadaju u grupu opštih izuzetaka, tako da je primena moguća i kod javnih i sektorskih naručilaca. Pri sprovođenju ovih postupaka nabavki predviđena je primena načela javnih nabavki na način koji je primeren okolnostima konkretne nabavke.

Podaci o zaključenim ugovorima po ovom osnovu se ne objavljuju u Registru ugovora.

**Član 12. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **kupovinu i zakup** zemljišta, postojećih građevinskih objekata i drugih **nepokretnosti**, kao i prava u vezi sa njima.

Čest primer za primenu ovog izuzetka[[41]](#footnote-41) je zakup poslovnog prostora. Izuzetak se odnosi i na kupovinu ili zakup postojeće zgrade (drugog objekta). Međutim, ako određena zgrada (drugi objekat) tek treba da se izgradi, naručilac je u tom slučaju za izvođenje radova u obavezi da sprovede postupak javne nabavke.

**Član 12. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **kupovinu vremena za televizijsko**, odnosno **radijsko emitovanje**, odnosno vremena za emitovanje programskih sadržaja, **od pružaoca medijskih usluga**.

Iz izloženog proizlazi da su dva kumulativna uslova neophodna za primenu ovog izuzetka, i to:

1. Predmet nabavke - predstavlja vreme za televizijsko ili radijsko emitovanje, odnosno vreme za emitovanje programskih sadržaja
2. Druga ugovorna strana – privredni subjekt kome se dodeljuje ugovor je pružalac medijske usluge

Pružaoci medijske usluge su definisani Zakonom o elektronskim medijima[[42]](#footnote-42). U Registru medijskih usluga[[43]](#footnote-43) dostupni su podaci o pružaocu medijske usluge.

U praksi, ovaj izuzetak se često koristi za emitovanje prenosa sednice skupštine. Bitno je naglasiti da ovaj izuzetak ne obuhvata snimanje i montažu programskog sadržaja, već samo njegovo emitovanje na radiju ili televiziji. Ako npr. ugovor obuhvata i snimanje emisije, spota, videa, reklama i sl., onda se ovaj izuzetak ne može primeniti. To znači da se na nabavku programskih sadržaja ovaj izuzetak ne može primeniti, već samo na vreme za emitovanje tog programskog sadržaja.

**Član 12. stav 1. tačka 3) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na usluge **arbitraže** i **sporazumnog rešavanja sporova**.

Arbitraža je specifičan, vansudski način rešavanja sporova. Ugovara se na osnovu sporazuma stranaka[[44]](#footnote-44). Slično je i sa medijacijom kao posredovanjem u rešavanju sporova[[45]](#footnote-45).

**Član 12. stav 1. tačka 4) ZJN**

Tačkom 4) od primene ZJN su izuzete određene pravne usluge, koje su razvrstane u pet kategorija (svaka se posebno evidentira u godišnjem izveštaju naručioca). Prve tri se odnose na situacije u kojima se za usluge zastupanja angažuje advokat, ili je reč o određenim uslugama pravnog savetovanja od strane advokata.

Ove usluge treba razlikovati od pravnih usluga iz člana 27. stav 1. tačka 3) ZJN (U Prilogu 7, za ove pravne usluge[[46]](#footnote-46), je naznačeno – **pravne usluge, ako nisu izuzete, u skladu sa članom 12. tačka 4) ovog zakona**).

1. **podtačka (1)**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na pravne usluge **zastupanja** naručioca **od** strane **advokata** **u postupku arbitraže** ili **sporazumnog rešavanja spora** u zemlji ili inostranstvu, kao i pred međunarodnom arbitražom ili međunarodnim telom za sporazumno rešavanje sporova.

Ovaj pravni osnov je u vezi sa prethodnim izuzetkom iz člana 12. stav 1. tačka 3) ZJN, s tim da naručioca u postupku arbitraže ili sporazumnog rešavanja spora zastupa advokat.

1. **podtačka (2)**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na pravne usluge **zastupanja** naručioca **od** strane **advokata u sudskom i drugom postupku** **pred sudovima ili drugim organima javne vlasti** u zemlji i inostranstvu ili pred međunarodnim sudovima, tribunalima ili institucijama.

Ako naručilac ima potrebu da angažuje advokata koji će ga zastupati u navedenim postupcima i pred navedenim telima i sudovima, nema obavezu da sprovodi postupak javne nabavke prilikom njegovog izbora.

1. **podtačka (3)**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na usluge **pravnog savetovanja** **od** strane **advokata** **tokom pripreme za zastupanje** u postupcima iz člana 12. stav 1. tačka 4) podtač. (1) i (2) ZJN ili ako postoji jasan pokazatelj ili velika verovatnoća da će predmet na koji se savetovanje odnosi postati predmet tih postupaka.

Naručilac nema obavezu da sprovodi postupak javne nabavke i u slučajevima kada angažuje advokata za pružanje pravnih saveta tokom pripreme za zastupanje u prethodno navedenim postupcima (npr. angažuje advokata tokom pripreme za zastupanje u postupku pred sudom), ili kada postoji jasan pokazatelj ili velika verovatnoća da će predmet na koji se savetovanje odnosi postati predmet tih postupaka. Ovo su situacije kada je pokrenut sudski ili drugi postupak, ili dati postupak još uvek nije pokrenut, ali je velika verovatnoća da će do tog postupka doći.

1. **podtačka (4)**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **pravne usluge** koje pružaju **zakonski zastupnici** ili **staratelji** ili druge pravne usluge čije je **izvršioce izabrao sud** ili su oni zakonom određeni za obavljanje određenih zadataka **pod nadzorom suda**.

Npr. stečajni upravnik imenovan od strane suda.

1. **podtačka (5)**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **pravne usluge** koje su **povezane**, čak i povremeno, **sa** **vršenjem javnih ovlašćenja**.

U praksi se usluge izvršitelja prepoznaju pod ovim izuzetkom.

**Član 12. stav 1. tačka 5) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **usluge overavanja** i potvrđivanja isprava koje pružaju **javni beležnici**.

Navedeni izuzetak znači da naručioci, koji koriste usluge javnih beležnika (notara), nemaju obavezu sprovođenja postupka javne nabavke (npr. za usluge overavanja i potvrđivanja isprava koje pružaju javni beležnici).

**Član 12. stav 1. tačka 6) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **finansijske usluge** u vezi sa izdavanjem, prodajom, kupovinom ili prenosom **hartija od vrednosti** ili **drugih finansijskih instrumenata** u smislu zakona kojim se uređuje **tržište kapitala**, kao i aktivnosti koje se sprovode u okviru Evropskog fonda za finansijsku stabilnost i Evropskog mehanizma za stabilnost.

Ovo su tačno određene finansijske usluge u vezi sa tržištem kapitala. Značenje pojmova hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata, na čije se transakcije ovaj izuzetak odnosi, je regulisano Zakonom o tržištu kapitala (“Sl. glasnik RS”, br. 129/21). Finansijske usluge u drugim slučajevima, kao što su usluge osiguranja, bankarske usluge, jesu predmet javne nabavke usluga u skladu sa članom 2. stav 1. tačka 6) ZJN[[47]](#footnote-47).

**Član 12. stav 1. tačka 7) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na zajmove i **kredite**, bez obzira da li su u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata.

Primer za ovaj izuzetak je bilo koja vrsta kredita (npr. nabavka usluge kredita za održavanje tekuće likvidnosti), s tim da pod ovaj izuzetak spadaju i tzv. kreditni proizvodi (npr. revolving,dozvoljeno prekoračenje).

**Član 12. stav 1. tačka 8) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **ugovore** koji se zaključuju u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti **iz radnog odnosa**, odnosno **po osnovu rada** **osim ugovora o delu**.

Izuzetak se odnosi na rad van radnog odnosa u smislu Zakona o radu (privremeni i povremeni poslovi, dopunski rad, ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju)[[48]](#footnote-48), osim ugovora o delu[[49]](#footnote-49).

To znači da ako naručilac, primera radi, ima potrebu da za pružanje određene usluge zaključi:

1. Ugovor o privremenim i povremenim poslovima (npr. za sezonske poslove, koji ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini) – ne sprovodi postupak javne nabavke
2. Ugovor o dopunskom radu (npr. sa zaposlenim, koji kod drugog poslodavca radi sa punim radnim vremenom, a naručilac ga angažuje najviše do jedne trećine punog radnog vremena) – ne sprovodi postupak javne nabavke
3. Ugovor o stručnom usavršavanju (npr. za obavljanje specijalizacije, za vreme utvrđeno programom specijalizacije) – ne sprovodi postupak javne nabavke

Podatke o navedenim ugovorima naručilac je u obavezi da evidentira i objavi u godišnjem izveštaju, kao što unosi podatke i o drugim osnovima izuzeća iz čl. 11-21. ZJN.

Međutim, ako naručilac za pružanje određene usluge ima potrebu da zaključi ugovor o delu (npr. u cilju pružanja određene usluge koja je van delatnosti naručioca, odnosno za poslove koji nisu sistematizovani), zaključenju tog ugovora mora da prethodi sprovođenje postupka javne nabavke (sem ukoliko je data nabavka ispod pragova propisanih članom 27. stav 1. ZJN, uzimajući u obzir i odredbe člana 29. st. 2. i 3. ZJN). Podatke o zaključenim ugovorima o delu naručilac evidentira u Registru ugovora, u delu za javne nabavke ako je ovaj ugovor zaključen u postupku javne nabavke, odnosno u delu izuzeća sa pozivom na član 27. ZJN ukoliko je data nabavka ispod pragova propisanih tim članom.

**Član 12. stav 1. tačka 9) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na usluge **civilne odbrane**, **civilne zaštite** i **usluge sprečavanja opasnosti**, koje **pružaju neprofitne** **organizacije**, odnosno **udruženja** obuhvaćene **CPV oznakama** 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 i 85143000-3, **osim usluge prevoza pacijenata vozilom hitne pomoći**.

Na osnovu izloženog proizlazi više kumulativnih uslova za primenu ovog izuzetka:

1. Usluge koje su izuzete – usluge civilne odbrane, civilne zaštite i usluge sprečavanja opasnosti
2. Reč je o uslugama sa tačno određenim CPV oznakama:
* 75250000-3 - usluge vatrogasne službe i usluge spašavanja
* 75251000-0 - usluge vatrogasne službe
* 75251100-1 - usluge gašenja požara
* 75251110-4 - usluge sprečavanja požara
* 75251120-7 - usluge gašenja šumskih požara
* 75252000-7 - usluge spašavanja
* 75222000-8 - usluge civilne odbrane
* 98113100-9 - usluge u oblasti nuklearne bezbednosti
* 85143000-3 - usluge vozila hitne pomoći[[50]](#footnote-50)
1. Pružaoci ovih usluga su neprofitne organizacije, odnosno udruženja

**Član 12. stav 1. tačka 10) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na usluge **prevoza putnika železnicom** ili **metroom**.

Reč je o izuzetku koji se odnosi na usluge (javnog) prevoza putnika železnicom ili metroom.

**Član 12. stav 1. tačka 11) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na nabavke **od naručilaca** ili grupe naručilaca **koji su nosioci isključivog prava** na osnovu kojeg jedini mogu da obavljaju određenu delatnost na određenom geografskom području i koje im je **dodeljeno ili proizlazi iz zakona, podzakonskog akta ili pojedinačnog akta**.

Primena ovog izuzetka zahteva ispunjavanje sledećih kumulativnih uslova:

1. Kao ponuđač se u konkretnoj nabavci pojavljuje lice ili organizacija koja prema odredbama čl. 3. ili 4. ZJN ima status naručioca

Dakle, ponuđač u ovom slučaju nije privredni subjekt iz privatnog sektora.

1. Potrebno je da je taj naručilac, koji u konkretnom slučaju nastupa kao ponuđač, **nosilac isključivog prava[[51]](#footnote-51)** na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke

To znači da to lice jedino može obavljati određenu delatnost na određenom geografskom području.

1. Isključivo pravo je dodeljeno ili proizilazi iz zakona, podzakonskog akta ili pojedinačnog akta.

Pojašnjenje ispunjenosti navedenih uslova može se videti na primeru nabavke za pružanje **rezervisane poštanske usluge[[52]](#footnote-52):**

1. Kao ponuđač se pojavljuje Javno preduzeće “Pošta Srbije”

Ima status naručioca prema odredbama ZJN (kada sprovodi nabavke za svoje potrebe, primenjuje odredbe ZJN), a u konkretnom slučaju se pojavljuje kao ponuđač.

1. Isključivo pravo se odnosi na rezervisanu poštansku uslugu kao deo univerzalne poštanske usluge

Rezervisanu poštansku uslugu ne može da vrši drugi privredni subjekt.

1. Isključivo pravo proizlazi iz odredbe člana 24. Zakona o poštanskim uslugama („Službeni glasnik RS“, broj 77/19), kojom je propisano da su rezervisane poštanske usluge kao deo univerzalne poštanske usluge poverene javnom poštanskom operatoru, a to je upravo Javno preduzeća „Pošta Srbije“.

Iz navedenog proizlazi da je isključivo pravo Javnog preduzeća „Pošta Srbije“ za pružanje rezervisanih poštanskih usluga dodeljeno, odnosno proizilazi iz Zakona o poštanskim uslugama, te da naručioci koji imaju potrebu za nabavkom navedenih usluga od Javnog preduzeća „Pošta Srbije“ nemaju obavezu primene ZJN saglasno članu 12. stav 1. tačka 11) ZJN.

Primer nabavkе dobara, na osnovu isključivih prava, је nabavkа izdanja „Službenog glasnika“, i to osnovnog i posebnih izdanja u smislu Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS“, br. 45/13 i 10/23). Ovaj zakon u članu 1. propisuje da je „Službeni glasnik Republike Srbije” republičko službeno glasilo, da je izdavanje Službenog glasnika delatnost od opšteg interesa, koju obavlja javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija. Članom 2. istog zakona je predviđeno koji se akti obavezno objavljuju u Službenom glasniku, dok član 18. dalje propisuje osnovna i posebna izdanja Službenog glasnika.

Kako je Javno preduzeće „Službeni glasnik“ jedini koji obavlja delatnost izdavanja republičkog službenog glasila, to znači da za obavljanje predmetne delatnosti ne postoji konkurencija u Republici Srbiji te kod nabavke predmetnog glasila, i osnovnih i posebnih izdanja, ne postoji obaveza primene ZJN, saglasno članu 12. stav. 1. tačka 11) ZJN.

Komunalne usluge su takođe čest primer izuzetih nabavki po ovom osnovu (npr. nabavka toplotne energije od javno komunalnog preduzeća koje vrši komunalnu delatnost proizvodnje i distribucije toplotne energije).

Isključivo pravo podrazumeva da naručilac, koji se pojavljuje kao ponuđač zbog isključivog prava, zaista sam i izvršava predmet nabavke, svojim kapacitetima. U suprotnom, uvođenje drugih subjekata (npr. privatnih firmi u izvršenje posla) značilo bi zloupotrebu ovog pravnog osnova.

**Član 12. stav 1. tačka 12) ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **usluge istraživanja i razvoja**, **izuzev** kada su predmet javne nabavke usluge istraživanja i razvoja koje su obuhvaćene CPV oznakama od 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5 ukoliko su ispunjena oba sledeća uslova: (1) korist ostvaruje isključivo naručilac, odnosno namenjene su isključivo njegovoj upotrebi i obavljanju njegovih poslova i (2) naručilac u celosti finansira te usluge.

Ovim izuzetkom se podstiče sufinansiranje usluga istraživanja i razvoja u situacijama kada korist ne ostvaruje isključivo konkretni naručilac i ukoliko navedene usluge nisu namenjene samo njegovoj upotrebi, odnosno kada ih ne finansira samostalno.

Suprotno navedenom, ako naručilac samostalno finansira pomenute usluge (naznačenih CPV oznaka) u celosti, a iste su namenjene isključivo njegovoj upotrebi, naručilac ima obavezu da primenjuje odredbe ZJN prilikom nabavke istih.

Dakle, tri su kumulativna uslova koja podrazumevaju primenu ZJN i sprovođenje postupka javne nabavke:

1. predmet nabavke je obuhvaćen nekom od navedenih CPV oznaka

- 73000000 - Usluge istraživanja i razvoja i prateće savetodavne usluge

- 73100000 - Usluge u oblasti istraživanja i eksperimentalnog razvoja

- 73110000 - Usluge istraživanja

- 73111000 - Usluge istraživačkih laboratorija

- 73112000 - Usluge istraživanja mora

- 73120000 - Usluge eksperimentalnog razvoja

- 73300000 - Planiranje i sprovođenje istraživanja i razvoja

- 73420000 - Preliminarna studija izvodljivosti i tehnološka prezentacija

- 73430000 - Ispitivanje i ocenjivanje

2) korist od tih usluga istraživanja i razvoja ostvaruje isključivo naručilac, odnosno namenjene su isključivo njegovoj upotrebi i obavljanju njegovih poslova

3) naručilac u celosti finansira te usluge

U ostalim situacijama, naručioci nisu u obavezi da primenjuju odredbe ZJN. U suštini, od primene ZJN su izuzete sve usluge istraživanja i razvoja, osim onih koje su taksativno naznačene CPV oznakama (naznačene pod tačkom 1)), koje u celini plaća naručilac i koje služe isključivo njegovim potrebama (tri kumulativna uslova za primenu ZJN i sprovođenje postupka javne nabavke).

## ČLAN 13. ZJN

Ova izuzeća se odnose na ugovore između povezanih subjekta (tzv. nabavke *in-house*). Primena je moguća i kod javnih i kod sektorskih naručilaca.

Ovaj izuzetak obuhvata tri osnova, koja se na taj način i prijavljuju kroz godišnje izveštaje naručilaca.

**Član 13. stav 1. ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na ugovore koje naručilac zaključuje sa drugim pravnim licem ako su ispunjeni svi sledeći uslovi: **1)** **naručilac vrši kontrolu** nad tim pravnim licem **sličnu kontroli koju vrši nad svojim organizacionim delovima**; **2)** **pravno lice** nad kojim naručilac vrši kontrolu, **više od 80% svojih** **aktivnosti** **u Republici Srbiji** **vrši u cilju obavljanja poslova koje mu je naručilac poverio** ili koje su mu poverila druga pravna lica nad kojima taj naručilac vrši kontrolu; **3)** u kontrolisanom pravnom licu **nema učešća privatnog kapitala** koji ima odlučujući uticaj na donošenje odluka, odnosno sprečavanje donošenja odluka, u skladu sa važećim propisima.

Šta se smatra načinom vršenja kontrole, u smislu tačke 1) precizirano je stavom 2. člana 13. ZJN, dok je stavom 7. istog člana bliže uređen način utvrđivanja zahtevanog procentualnog iznosa.

Shodno svemu navedenom, kumulativni uslovi za primenu izuzetka zahtevaju da:

1. Postoji kontrola naručioca nad nadziranim (kontrolisanim) pravnim licem, kao nad svojim organizacionim delovima, što podrazumeva da naručilac ima presudan uticaj na strateške ciljeve i na važne odluke nadziranog lica

Utvrđivanje ispunjenosti navedenih uslova zahteva uvid u odgovarajuću dokumentaciju kako bi se ustanovilo da li je reč o stvarnoj kontroli, kao i da li ista ima presudan uticaj na strateške ciljeve i na važne odluke nadziranog lica (npr. da li je za donošenje važnih odluka nadziranog pravnog lica potrebno prethodno odobrenje naručioca).

1. Nadzirano (kontrolisano) pravno lice obavlja više od 80% svojih aktivnosti u Republici Srbiji za naručioca ili za druga pravna lica nad kojima taj naručilac vrši kontrolu

To znači da kontrolisano pravno lice suštinski posluje za naručioca (više od 80% prihoda ostvareno je od poslova koje mu je poverio naručilac koji vrši kontrolu ili su mu poverila druga pravna lica nad kojima taj naručilac vrši kontrolu). Za utvrđivanje procentualnog iznosa (da li je ispunjeno više od 80%) uzima se u obzir prosek ukupnih prihoda u Republici Srbiji za period od prethodne tri godine ili kraći period (imajući u vidu datum osnivanja i početka obavljanja delatnosti kontrolisanog lica). Potrebno je da se konkretno utvrdi postojanje zahtevanog procentualnog iznosa.

1. U kontrolisanom pravnom licu nema učešća privatnog kapitala koji ima odlučujući uticaj na donošenje odluka odnosno sprečavanje donošenja odluka

I ispunjenost navedenog uslova treba da bude proverena i utvrđena: da li u kontrolisanom pravnom licu eventualno ima učešća privatnog kapitala; ako ima, da li ima odlučujući uticaj na donošenje odluka.

**Napomena:** Sve prethodno navedeno u vezi sa primenom stava 1. ovog člana, shodno stavu 3, primenjuje se i u obrnutoj situaciji, kada kontrolisano pravno lice dodeljuje ugovor naručiocu koji nad njim vrši kontrolu, ili ugovor dodeljuje drugom pravnom licu nad kojim naručilac vrši kontrolu. Ovo je situacija kada kontrolisano pravno lice sprovodi nabavku.

Primer za primenu izuzetka po ovom osnovu možemo videti između Opštine kao osnivača i Javnog preduzeća (ili Javno komunalnog preduzeća), u pogledu poslova koji su od strane osnivača povereni tom javnom preduzeću. Prvi uslov u pogledu vršenja kontrole od strane Opštine nad Javnim preduzećem bi postojao ako, primera radi osnivač, između ostalog, imenuje i razrešava članove nadzornog odbora i direktora Javnog preduzeća, ima pravo upravljanja i učešća u raspodeli dobiti Javnog preduzeća, pravo da bude informisan o poslovanju istog, kao i pravo da učestvuje u raspodeli likvidacione ili stečajne mase nakon prestanka Javnog preduzeća. Pri oceni ispunjenosti drugog uslova (zahtevani procentualni iznos od 80%), sagledavao bi se prosek ukupnih prihoda za period od prethodne tri godine od obavljanja poverenih delatnosti koje je Javno preduzeće izvršilo, bez obzira da li su ti poslovi povereni od strane Opštine kao osnivača, ili su te poslove poverila druga lica nad kojima Opština vrši kontrolu. Treći uslov sagledavao bi se u odnosu na eventualno postojanje privatnog kapitala u Javnom preduzeću kao kontrolisanom pravnom licu (ima ili nema učešća privatnog kapitala koji ima odlučujući uticaj na donošenje odluka, odnosno sprečavanja donošenja odluka u skladu sa važećim propisima).

**Član 13. stav 4. ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na ugovore koje naručilac zaključuje sa drugim pravnim licem nad kojim naručilac ne vrši kontrolu ako su ispunjeni svi sledeći uslovi: **1) naručilac zajedno sa drugim naručiocima vrši kontrolu** nad tim pravnim licem sličnu onoj koju vrše nad svojim organizacionim delovima; **2)** pravno lice nad kojim ti naručioci vrše kontrolu, **više od 80% svojih aktivnosti** u Republici Srbiji vrši u cilju obavljanja poslova koje su mu poverili ti naručioci ili koje su mu poverila druga pravna lica nad kojima ti naručioci vrše kontrolu; **3) u kontrolisanom pravnom licu nema učešća privatnog kapitala** koji ima odlučujući uticaj na donošenje odluka, odnosno sprečavanje donošenja odluka, u skladu sa važećim propisima.

Kumulativni uslovi za primenu izuzetka iz stava 4, su isti kao i kod stava 1. ovog člana. Razlika je u tome da kontrolu vrši više naručilaca (**zajednička kontrola**) i postojanje više od 80% aktivnosti nadziranog lica u Republici Srbiji se sagledava u odnosu na obavljanje poslova koje su mu poverili ti naručioci (koji vrše zajedničku kontrolu), ili koje su mu poverila druga pravna lica nad kojima ti naručioci vrše kontrolu.

Postojanje zajedničke kontrole postoji pod sledećim kumulativnim uslovima:

1. organi kontrolisanog pravnog lica, nadležni za odlučivanje, sastavljeni su od predstavnika svih naručilaca koji vrše kontrolu nad tim pravnim licem (pojedinačni predstavnici mogu da predstavljaju neke ili sve naručioce)
2. naručioci mogu zajedno da vrše odlučujući uticaj na strateške ciljeve i na važne odluke kontrolisanog pravnog lica
3. kontrolisano pravno lice nema interese različite od interesa naručilaca koji nad njim vrše kontrolu

Primenu izuzetka po ovom osnovu (zajednička kontrola) možemo videti na primeru da je Nacionalni savet nacionalnih manjina zajedno sa Opštinom osnovao Ustanovu kulture u cilju ostvarivanja opšteg interesa u kulturi, odnosno očuvanja i predstavljanja srpske kulture i kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji. Svi uslovi se zahtevaju kao i kod prethodnog osnova za izuzetak (80% aktivnosti, da nema učešća privatnog kapitala). Razlika je samo u postojanju zajedničke kontrole više naručilaca.

**Član 13. stav 6. ZJN**

Odredbe ZJN se ne primenjuju na **ugovore koje zaključuju dva ili više naručilaca** ako su ispunjeni svi sledeći uslovi: 1) ugovor uspostavlja ili utvrđuje **saradnju između naručilaca** **u cilju** da se obezbedi **pružanje javne usluge** koje su dužni da obavljaju, radi postizanja ciljeva koji su zajednički; **2)** sprovođenje te saradnje vrši se isključivo za **potrebe u vezi sa opštim interesom**; **3)** **naručioci ostvaruju na otvorenom tržištu manje od 20% aktivnosti** na koje se odnosi saradnja.

Za osnovanost primene ovog izuzetka (tzv. javno-javna saradnja), potrebno je da budu ispunjena tri uslova:

1. Međusobna saradnja između naručilaca se uspostavlja ili utvrđuje putem ugovora, sa ciljem da obezbedi pružanje javne usluge koju su naručioci dužni da obavljaju, radi postizanja ciljeva koji su im zajednički

Ovaj oblik saradnje između više naručilaca ne podrazumeva da formiraju posebnog subjekta (pravno lice) koje bi bilo pod zajedničkom kontrolom, već se saradnja definiše ugovorom, u cilju zajedničkog pružanja javnih usluga koje su dužni da obavljaju.

1. Saradnja se vrši isključivo za potrebe u vezi sa opštim interesom

Saradnja u vidu zajedničkih odluka i aktivnosti treba da omogući korist svim građanima ili grupi građana u lokalnoj, regionalnoj, državnoj ili nacionalnoj zajednici.

1. Naručioci ostvaruju na otvorenom tržištu manje od 20% aktivnosti na koje se odnosi saradnja

Iz navedenog uslova proizlazi da saradnja koju naručioci vrše nije tržišno orijentisana, već je prvenstveno u zadovoljavanju potreba od javnog značaja.

Ispunjenost ovog uslova (manje od 20% aktivnosti na tržištu na koje se odnosi saradnja) je takođe potrebno utvrditi, a za to se uzima u obzir prosek ukupnog prihoda ostvarenog u Republici Srbiji za prethodne tri godine ili kraći period (ako je to u vezi sa datumom osnivanja, početkom obavljanja delatnosti…).

Kao primer za primenu izuzetka po ovom osnovu možemo uzeti slučaj kada bi se dva javno komunalna preduzeća sa teritorije dve susedne opštine ugovorno povezala u cilju zajedničkog odnošenja smeća na zajedničku regionalnu deponiju. Reč je o javnim uslugama koje su ova javno komunalna preduzeća dužna da pružaju, a kojima se ostvaruje i opšti interes.

## ČLAN 14. ZJN

Ovi izuzeci se odnose **samo na javne naručioce.** Prilikom sprovođenja nabavki postoji obaveza primene načela javnih nabavki na način koji je primeren okolnostima konkretne nabavke.

**Član 14. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN javni naručioci ne primenjuju na nabavke čija je isključiva i neposredna namena **omogućavanje** javnom naručiocu da **obezbedi ili iskorišćava javnu komunikacionu mrežu** ili **pruža javnosti** jednu ili više **elektronskih komunikacionih usluga** u smislu zakona kojim se uređuju elektronske komunikacije.

Navedeni izuzetak je namenjen javnim naručiocima koji pružaju elektronske komunikacione usluge na tržištu. Izuzetak je u vezi sa primenom Zakona o elektronskim komunikacijama[[53]](#footnote-53) i potpune liberalizacije na tržištu elektronskih komunikacionih usluga i postojanje konkurencije u ovoj oblasti.

Namena predmeta nabavke (dobara, usluga ili radova), koji se izuzimaju od primene ZJN, je isključivo i neposredno da:

1. Omogući javnom naručiocu da obezbedi ili iskorišćava javnu komunikacionu mrežu

Javna elektronska komunikaciona mreža, prema Zakonu o elektronskim komunikacijama, je elektronska komunikaciona mreža koja se, u celini ili pretežno, koristi za pružanje javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga i omogućava prenos podataka između terminalnih tačaka mreže.

b) Omogući javnom naručiocu da pruža javnosti jednu ili više elektronskih komunikacionih usluga

Elektronska komunikaciona usluga, u smislu pomenutog zakona, je usluga koja se po pravilu pruža uz naknadu putem elektronskih komunikacionih mreža i obuhvata uslugu pristupa internetu, komunikacionu uslugu između osoba i uslugu koja se sastoji u celini ili većim delom od prenosa signala uključujući uslugu distribucije medijskih sadržaja i uslugu komunikacije između mašina, ali ne obuhvata uslugu proizvodnje medijskih sadržaja ili obavljanja uredničke kontrole nad medijskim sadržajima koji se prenose putem elektronskih komunikacionih mreža i usluga.

Ovaj izuzetak treba razlikovati od nabavke elektronskih komunikacionih usluga od strane drugih naručilaca, s obzirom da su elektronske komunikacione usluge predmet javne nabavke usluga (kao što su usluge mobilne i fiksne telefonije, usluge interneta i dr).

Na internet stranici RATEL-a (Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge) dostupna je evidencija operatora javnih komunikacionih mreža i usluga[[54]](#footnote-54).

**Član 14. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN javni naručioci ne primenjuju na nabavku **usluga centralne banke**.

To su usluge koje su u isključivoj nadležnosti Narodne banke Srbije kao centralne banke, te su od ZJN izuzete nabavke usluga od NBS (usluge prinudne naplate i dr.[[55]](#footnote-55)).

**Član 14. stav 1. tačka 3) ZJN**

Odredbe ZJN javni naručioci ne primenjuju na nabavke **namenjene preradi i prodaji**, **daljoj prodaji** ili iznajmljivanju trećim licima na tržištu, pod uslovom da **javni naručilac nema isključivo ili posebno pravo prodaje** ili iznajmljivanja predmeta nabavke i da drugi subjekti mogu pod jednakim uslovima da vrše prodaju, preprodaju ili iznajmljivanje predmeta nabavke trećim licima.

KJN je na svojoj internet stranici, u rubrici *Stručna pomoć*/*Mišljenja i objašnjenja ZJN/2019*, dala pojašnjenje za postupanje javnih naručilaca u pogledu primene ovog osnova za izuzeće[[56]](#footnote-56).

S tim u vezi:

* Pojašnjena je razlika u obimu primene ovog izuzetka u odnosu na isto izuzeće po ZJN/2015[[57]](#footnote-57), da se navedeni izuzetak ne odnosi više na nabavku radi pružanja usluga ili izvođenja radova na tržištu, već samo ako javni naručilac predmet nabavke nabavlja radi prerade i prodaje, dalje prodaje ili iznajmljivanja trećim licima na tržištu (namena predmeta nabavke).
* Da se izuzetak odnosi na javne naručioce koji pojedine aktivnosti obavljaju u uslovima realne tržišne konkurencije, pa nabavljaju predmete nabavki koji su namenjeni isključivo za njihovo učešće na tržištu.

Na konkretnim primerima se može videti razlika u mogućnosti primene ovog izuzetka.

***Primer:***

Javni naručilac se kao dodatnom delatnošću bavi i poslovima trgovine na malo u okviru svojih prodavnica, kao i pružanjem ugostiteljskih usluga, odnosno uslugama posluženja i pripremanja hrane za treća lica u prostorijama restorana. Naručilac nema isključivo ili posebno pravo prodaje ili iznajmljivanja predmeta nabavke trećim licima.

1. **Prva situacija:** Nabavka radi dalje prodaje u prodavnicama za poslove trgovine na malo - prodavnice mešovite robe u čijoj su ponudi razni proizvodi (voće, povrće, mlečni proizvodi, duvan i slični proizvodi) koji se dalje prodaju. Prodavnice su otvorenog tipa, odnosno svako zainteresovano treće lice je u mogućnosti da u istim obavi kupovinu.
2. **Druga situacija:** Nabavka dobara radi pružanja ugostiteljskih usluga, odnosno usluga posluženja i pripremanja hrane za treća lica u okviru komercijalnog restorana, koji je otvorenog tipa, odnosno dostupan za sva zainteresovana treća lica.

Iz izloženih primera proizlazi da naručilac ima položaj učesnika na tržištu, da postoje uslovi tržišne konkurencije (izbor je kupca u koju će prodavnicu ili restoran otići). Međutim, kako je obim primene ovog izuzetka sužen u odnosu na ZJN/2015, da isti nije namenjen pružanju usluga ili izvođenju radova, već samo preradi i prodaji, daljoj prodaji ili iznajmljivanju trećim licima na tržištu, javni naručilac izuzetak može da primeni samo za situaciju pod 1), odnosno za nabavku dobara koja nabavlja radi dalje prodaje u prodavnicama. Za situaciju pod 2) gde dobra nabavlja radi pružanja ugostiteljskih usluga, odnosno usluga posluženja i pripremanja hrane za treća lica u okviru restorana, ovaj izuzetak se ne može primeniti (namenjen je pružanju usluga, koje nisu obuhvaćene ovim izuzetkom).

***Primer:*** Naručilac je javno komunalno preduzeće koje je osnovano za obavljanje komunalne delatnosti - upravljanje grobljima i sahranjivanje, kao i pogrebnu delatnost. Na nabavku pogrebne opreme, koju nabavlja radi dalje prodaje, ima mogućnost da primeni ovaj izuzetak.

Shodno članu 244. ZJN, primena ovog izuzetka za javne naručioce je ograničena do dana pristupanja Republike Srbije EU, što ukazuje da EU direktive ne poznaju ovakav izuzetak za javne naručioce.

**Član 14. stav 1. tačka 4) ZJN**

Odredbe ZJN javni naručioci ne primenjuju na nabavke dobara i usluga u vezi sa sigurnosnim bojama za izradu **novčanica**, **identifikacionih dokumenata** i **akciznih markica**, nabavke zaštićenih papira za izradu novčanica, OVD elemenata zaštite za izradu novčanica, identifikacionih dokumenata, polikarbonatne folije i čipova za izradu identifikacionih dokumenata, retroreflektujuće folije za **registarske tablice**, rondela za izradu **kovanog novca** i nabavke **usluga transporta novca**, kao i **obezbeđenja transporta novca**, pošiljki gotovog novca i efektivnog stranog novca.

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavku dobara i usluga u vezi sa izradom novčanica, kovanog novca, akciznih markica, identifikacionih dokumentata i registarskih tablica.

Smisao navedenog izuzetka je da se javnom naručiocu koji se bavi izradom novčanica, kovanog novca, akciznih markica, identifikacionih dokumentata i registarskih tablica, omogući da bez primene ZJN nabavi dobra i usluge koje su navedene u ovom osnovu, usled razloga povezanih sa bezbednosnim rizicima i potrebom za obezbeđenjem sigurnosti izrade tih dobara.

Ujedno, ovaj izuzetak se odnosi na nabavku usluga obezbeđenja transporta novca, pošiljki gotovog novca.

Suština ovih izuzetaka je u poverljivosti i bezbednosti podataka (sprečavanje falsifikovanja novčanica i identifikacionih dokumenata, sigurnost transporta novca).

Ovaj pravni osnov, kao i prethodni ima ograničenu primenu, shodno članu 244. ZJN, do dana pristupanja Republike Srbije EU.

**Član 14. stav 1. tačka 5) ZJN**

Odredbe ZJN javni naručioci ne primenjuju na **kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju programskog sadržaja** namenjenog za audio-vizuelne medijske usluge ili medijske usluge radija **koje nabavlja javni naručilac koji je pružalac medijske usluge.**

Ovaj izuzetak mogu da primenjuju samo javni naručioci koji su ujedno i pružaoci medijske usluge u smislu propisa kojima se uređuju elektronski mediji. To su, primera radi, Javna medijska ustanova Radio televizija Srbije, Javna medijska ustanova Radio-televizija Vojvodine.

Ujedno, Zakonom o elektronskim medijima (“Sl. glasnik RS”, br. 92/23) su određeni i drugi izrazi naznačeni u ovom osnovu za izuzetak (audio-vizuelne medijske usluge, koprodukcija, medijska usluga radija, programski sadržaj, pružalac medijske usluge).

**Član 14. stav 1. tačka 6) ZJN**

Izuzeci iz tačke 6), ovog člana, podtač. (1)-(4) odnose se na Javno preduzeće “Pošta Srbije”, kao javnog naručioca koji pruža poštanske usluge u smislu člana 170. stav 2. tačka 2) ZJN. To su poštanske usluge koje obuhvataju prijem, razvrstavanje, upućivanje i isporuku poštanskih pošiljaka, univerzalne poštanske usluge i usluge koje ne spadaju u oblast univerzalne poštanske usluge, određene u smislu Zakona o poštanskim uslugama („Sl. glasnik RS“, br. 77/19).

Izuzetak je u vezi sa činjenicom da ove usluge na tržištu obavljaju i drugi subjekti, te se Javnom preduzeću “Pošta Srbije”, omogućava da u delu obavljanja tržišnih aktivnosti ima jednak tretman kao i privatni sektor koji nema obavezu sprovođenja postupaka javnih nabavki.

Usluge koje su predmet ovog izuzetka razvrstane su u četiri podtačke, svaka se posebno evidentira u godišnjem izveštaju.

1. **podtačka (1)**

Ovaj izuzetak se odnosi na postupke koje sprovodi javni naručilac koji pruža poštanske usluge (Javno preduzeće “Pošta Srbije”) za obavljanje delatnosti pružanja **usluga dodatne vrednosti** koje su povezane sa elektronskim sredstvima i koje se u potpunosti **pružaju elektronskim sredstvima** (uključujući zaštićeno slanje šifrovanih dokumenata putem elektronskih sredstava, usluge vođenja adrese i slanje preporučene elektronske pošte).

Usluge dodatne vrednosti, su prema članu 27. Zakona o poštanskim uslugama, poštanske usluge koje imaju posebne zahteve u pogledu kvaliteta i načina prijema, prerade, prevoza i uručenja. Npr. jedna od njih je usluga elektronskog praćenja od prijema do uručenja poštanske pošiljke.

1. **podtačka (2)**

Ovaj izuzetak se odnosi na postupke koje sprovodi javni naručilac koji pruža poštanske usluge (Javno preduzeće “Pošta Srbije”) za obavljanje delatnosti **pružanja finansijskih usluga koje su obuhvaćene CPV oznakama** od 66100000-1 do 66720000-3 i članom 12. stav 1. tačka 6) ZJN, uključujući **poštanske novčane naloge i poštanske žirodoznake** (novčane doznake bez otvaranja platnih računa u bankama).

Ovde treba obratiti pažnju da je reč o finansijskim uslugama tačno određenih CPV oznaka. Jedna od usluga, u okviru naznačenih, je i usluga menjačkih poslova (66180000-5), koju takođe pruža Javno preduzeće “Pošta Srbije”. Ujedno jedna od finansijskih usluga u vezi sa članom 12. stav 1. tačka 6) ZJN, koja se takođe pominje u ovom izuzetku, je i usluga posredovanja u poslovanju hartijama od vrednosti (66131000-7).

1. **podtačka (3)**

Ovaj izuzetak se odnosi na postupke koje sprovodi javni naručilac koji pruža poštanske usluge (Javno preduzeće “Pošta Srbije”) za obavljanje delatnosti **pružanja filatelističkih usluga**.

Tako je članom 75. stav 1. tačka 7) Zakona o poštanskim uslugama definisano da javni poštanski operator izdaje kataloge i druge filatelističke proizvode.

1. **podtačka (4)**

Ovaj izuzetak se odnosi na postupke koje sprovodi javni naručilac koji pruža poštanske usluge (Javno preduzeće “Pošta Srbije”) za obavljanje delatnosti **pružanja logističkih usluga** (usluge koje su kombinacija fizičkog dostavljanja ili skladištenja i drugih nepoštanskih funkcija).

Iz izloženog možemo zaključiti da se predmetni izuzetak odnosi na nabavke koje Javno preduzeće “Pošta Srbije” sprovodi u cilju pružanja prethodno navedenih usluga.

## ČLAN 16. ZJN

Ovi izuzeci se odnose **samo na sektorske naručioce** i postoji obaveza primene načela javnih nabavki na način koji je primeren okolnostima konkretne nabavke.

**Član 16. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN ne primenjuju se na nabavke koje sektorski naručioci sprovode u **svrhu koja ne uključuje obavljanje njegovih sektorskih delatnosti** ili **radi obavljanja sektorskih delatnosti u inostranstvu** pod uslovom da to ne uključuje upotrebu mreže ili teritorije unutar Republike Srbije i Evropske unije.

Prvi slučaj primene ovog izuzetka je kada sektorski naručilac nabavku ne vrši u cilju obavljanja njegovih sektorskih delatnosti, već u cilju obavljanja neke druge delatnosti. Npr. to može biti sektorski naručilac iz člana 4. stav 1. tačka 3) ZJN, koji sektorsku delatnost obavlja na osnovu isključivog prava, pod uslovom da nije ujedno javni naručilac. U tom slučaju, sektorski naručilac ima obavezu da primenjuje odredbe ZJN samo kada sprovodi nabavke za potrebe obavljanja sektorske delatnosti za koju je dodeljeno isključivo ili posebno pravo, dok za potrebe obavljanja svojih drugih delatnosti neće primenjivati ZJN, pod uslovom da se u ostalom ne smatra niti javnim, niti sektorskim naručiocem.

U drugom slučaju primene ovog izuzetka sektorski naručilac nabavku vrši u svrhu obavljanja sektorskih delatnosti u inostranstvu. Uslov je da to ne uključuje upotrebu mreže ili teritorije unutar Republike Srbije i Evropske unije.

**Član 16. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN ne primenjuju se na nabavke **vode za piće** **od strane sektorskog naručioca koji obavlja delatnost iz člana 167.** stav 1. ZJN

Ovaj izuzetak se odnosi na sektorskog naručioca koji obavlja delatnost u oblasti vodoprivrede (obezbeđivanje ili upravljanje radom fiksnih mreža u cilju pružanja usluga javnosti u vezi sa proizvodnjom, transportom ili distribucijom vode za piće, kao i snabdevanje tih mreža vodom za piće). Navedenu delatnost obavljaju javno komunalna preduzeća nadležna za vodosnabdevanje. Nabavka vode za piće, koju u tom slučaju nabavljaju kao izuzetak, namenjena je stanovništvu, u slučaju kvarova na vodovodnoj mreži, neispravnosti i sl.

**Član 16. stav 1. tačka 3) ZJN**

Odredbe ZJN ne primenjuju se na nabavke **energije ili goriva za proizvodnju energije od strane sektorskog naručioca** koji obavlja delatnost iz člana 165. stav 1., člana 166. stav 1. i člana 171. ZJN.

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavku energije ili goriva za proizvodnju energije od strane sektorskog naručioca, koji obavlja delatnost u oblasti:

- **gasa i toplotne energije** - obezbeđivanje ili upravljanje radom fiksnih mreža u cilju pružanja usluga javnosti u vezi sa proizvodnjom, transportom ili distribucijom gasa ili toplotne energije, kao i snabdevanje tih mreža gasom ili toplotnom energijom

- **električne energije** - obezbeđivanje ili upravljanje radom fiksnih mreža u cilju pružanja usluga javnosti u vezi sa proizvodnjom, prenosom ili distribucijom električne energije, kao i snabdevanje mreža električnom energijom

- **vađenja nafte i gasa i istraživanje ili vađenja uglja ili drugih čvrstih goriva** -istraživanje geografskog područja u cilju vađenja nafte ili gasa; istraživanja ili vađenja uglja ili drugih čvrstih goriva

Tako, primera radi, sektorski naručilac koji obavlja delatnost u oblasti električne energije neće primenjivati odredbe ZJN kada nabavlja električnu energiju ili kada nabavlja gorivo koje je namenjeno za proizvodnju električne energije (npr. ugalj, mazut, prirodni gas kao energente za dobijanje električne energije).

**Član 16. stav 1. tačka 4) ZJN**

Odredbe ZJN ne primenjuju se na nabavke namenjene **daljoj prodaji** ili iznajmljivanju trećim licima na tržištu, pod uslovom da **sektorski naručilac nema isključivo ili posebno pravo prodaje** ili iznajmljivanja predmeta nabavke i da drugi subjekti mogu pod jednakim uslovima da vrše prodaju ili iznajmljivanje predmeta nabavke trećim licima.

U slučaju primene ovog izuzetka[[58]](#footnote-58), neophodno je da kumulativno budu ispunjeni sledeći uslovi:

1. Da sektorski naručilac nabavku preduzima u svrhu dalje prodaje (npr. nabavka električne energije, prirodnog gasa u svrhu dalje prodaje) ili iznajmljivanja trećim licima na tržištu
2. Da sektorski naručilac nema isključivo ili posebno pravo prodaje ili iznajmljivanja predmeta nabavke

To znači da i drugi subjekti mogu pod jednakim uslovima da vrše prodaju ili iznajmljivanje predmeta nabavke trećim licima.

Razlog za ovaj izuzetak je činjenica da pojedine sektorske delatnosti postaju i tržišno konkurentne, odnosno da dolazi do liberalizacije u ovim oblastima. U odnosu na sličan izuzetak za javne naručioce iz člana 14. stav 1. tačka 3) ZJN, ovaj izuzetak za sektorske naručioce nije vremenski ograničen do pristupanja Republike Srbije EU.

## ČLAN 17. ZJN

Ovi izuzeci se odnose **samo na sektorske naručioce.** To su zapravo ugovori između sektorskih naručilaca i povezanih društava, odnosno između više sektorskih naručilaca sa društvom koje je povezano s jednim od tih sektorskih naručilaca, sve u svrhu obavljanja sektorskih delatnosti.

Razlika u osnovima po tačkama je da li se ugovori odnose na nabavku usluga (tačka 1), dobara (tačka 2) ili radova (tačka 3). Svaki osnov se posebno evidentira u godišnjem izveštaju.

Uslovi za sve tri tačke su isti, odnosno izuzetak glasi da se odredbe ZJN ne primenjuju na ugovore koje **sektorski naručilac zaključuje sa povezanim društvom** ili koje **zajednički poduhvat (joint venture)[[59]](#footnote-59)** koji je organizovalo više sektorskih naručilaca u svrhu obavljanja sektorskih delatnosti **dodeljuje društvu koje je povezano s jednim od tih sektorskih naručilaca**, za nabavku:

* dobara/usluga/radova
* pod uslovom da **najmanje 80% prosečnog ukupnog prihoda povezanog društva** ostvarenog od pružanja svih usluga/isporuka svih dobara/izvođenja radova u Republici Srbiji **tokom prethodne tri godine**, potiče od pružanja usluga/isporuka dobara/izvođenja radova sektorskom naručiocu ili drugim društvima sa kojima je povezano.

Iz navedenog proizlazi više kumulativnih uslova:

1. Prvi uslov se odnosi na to ko su ugovorne strane

Moguće su dve situacije. Prva, da ugovor zaključuje sektorski naručilac sa povezanim društvom. Druga, da ugovor zaključuje zajednički poduhvat (joint venture), odnosno više sektorskih naručilaca sa društvom koje je povezano sa jednim od tih sektorskih naručilaca.

Dakle, zajednički poduhvat (joint venture) je organizovan od strane više sektorskih naručilaca u svrhu obavljanja sektorskih delatnosti.

1. Drugi uslov je da se ugovor zaključuje u svrhu obavljanja sektorskih delatnosti
2. Treći uslov se odnosi na prihode

Uslov da je najmanje 80% prosečnog ukupnog prihoda povezanog društva ostvareno od isporuke svih dobara u Republici Srbiji (ako su dobra predmet nabavke), odnosno od pružanja svih usluga (ako su usluge predmet nabavke), odnosno izvođenja radova (ako su radovi predmet nabavke), i to sektorskom naručiocu ili drugim društvima sa kojima je povezano.

Dalje je precizirano **šta se smatra povezanim društvom** u smislu ovog izuzetka. To je svako društvo čiji se godišnji finansijski izveštaji konsoliduju s godišnjim finansijskim izveštajima sektorskog naručioca, u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo. Prema članu 2. stav 1. tačka 7) Zakona o računovodstvu („Sl. glasnik RS“, br. 73/19 i 44/21-dr.zakon) konsolidovani godišnji finansijski izveštaj je finansijski izveštaj ekonomske celine (grupe) koju čine matično i sva zavisna pravna lica.

Ukoliko to nije slučaj (finansijski izveštaji povezanog društva se ne konsoliduju s godišnjim finansijskim izveštajima sektorskog naručioca), društvo će se smatrati povezanim ako je alternativno ispunjen jedan od sledećih uslova:

- povezano društvo može direktno ili indirektno biti podložno preovlađujućem uticaju sektorskog naručioca

- povezano društvo može da ima preovlađujući uticaj na sektorskog naručioca

- povezano društvo je zajedno sa sektorskim naručiocem pod preovlađujućim uticajem drugog društva na osnovu svojine, finansijskog udela ili pravila na osnovu kojih su ta društva uređena

**Preovlađujući uticaj** podrazumeva se u bilo kojem od sledećih slučajeva u kojima sektorski naručilac, direktno ili indirektno:

1. ima većinu upisanog kapitala društva
2. kontroliše većinu glasova koji se odnose na akcije koje izdaje društvo
3. može imenovati više od polovine članova organa nadzora, odnosno organa rukovođenja društva.

Ukoliko za to povezano društvo, zbog datuma njegovog osnivanja, ili početka obavljanja delatnosti, ne postoje podaci o prihodu za prethodne tri godine, dovoljno je da to društvo učini verovatnim (naročito putem poslovnih projekcija) postizanje prihoda od 80%.

Ako dva ili više društava povezanih sa sektorskim naručiocem, sa kojim čine privrednu grupu, pružaju iste ili slične usluge, dobra ili radove, procenat se izračunava uzimajući u obzir ukupni prihod koji potiče od pružanja usluga, isporuke dobara ili izvođenja radova tih povezanih društava. Dakle, iz navedenog proizlazi da se u tom slučaju praktično sabira prihod dva ili više društava povezanih sa sektorskim naručiocem, s tim da je naznačeno da je u tom slučaju reč o istim ili sličnim dobrima/uslugama/radovima.

## ČLAN 18. ZJN

Ovi izuzeci se odnose **samo na sektorske naručioce.** To su ugovorikoji se dodeljuju zajedničkom poduhvatu (joint venture) ili sektorskom naručiocu koji je sastavni deo zajedničkog poduhvata. Po tome se osnovi i razlikuju i svaki pojedinačno prijavljuje kroz godišnji izveštaj naručilaca.

1. **tačka 1)**

Ugovor koji **zajednički poduhvat dodeljuje** **jednom od sektorskih naručilaca** ako je više sektorskih naručilaca organizovalo zajednički poduhvat (joint venture) u cilju obavljanja sektorskih delatnosti za vreme od najmanje tri godine i ako akt kojim je zajednički poduhvat organizovan predviđa da sektorski naručioci koji čine zajednički poduhvat budu njegov sastavni deo najmanje isto toliko vremena.

1. **tačka 2)**

Ugovor koji **sektorski naručilac dodeljuje zajedničkom poduhvatu** **čiji je on sastavni** **deo** ako je više sektorskih naručilaca organizovalo zajednički poduhvat (joint venture) u cilju obavljanja sektorskih delatnosti za vreme od najmanje tri godine i ako akt kojim je zajednički poduhvat organizovan predviđa da sektorski naručioci koji čine zajednički poduhvat budu njegov sastavni deo najmanje isto toliko vremena.

Iz navedenog proizlazi da su kumulativni uslovi za primenu izuzetka u oba slučaja (obe tačke) identični, i to:

**1)** više sektorskih naručilaca je organizovalo zajednički poduhvat (joint venture)

**2)** cilj organizovanja zajedničkog poduhvata (joint venture) je obavljanje sektorskih delatnosti za vreme od najmanje tri godine

**3)** akt kojim je zajednički poduhvat (joint venture) organizovan predviđa da sektorski naručioci, koji čine zajednički poduhvat, budu njegov sastavni deo najmanje isto toliko vremena (tri godine)

Razlika je samo u tome ko dodeljuje ugovor:

1) zajednički poduhvat jednom od tih sektorskih naručilaca (prva tačka)

2) sektorski naručilac zajedničkom poduhvatu čiji je on sastavni deo (druga tačka)

Ključne razlike sa stanovišta ugovornih strana između kojih se zaključuje ugovor po osnovu izuzetka iz člana 17. ZJN, odnosno člana 18. ZJN prikazani su u tabeli u nastavku:

|  |  |
| --- | --- |
| Član 17. ZJN | Član 18. ZJN |
| Ugovor između sektorskih naručilaca i povezanog društva | Ugovor zajednički poduhvat (joint venture) dodeljuje sektorskom naručiocu koji je sastavni deo zajedničkog poduhvata |
| Ugovor između zajedničkog poduhvata (joint venture) i povezanog društva | Ugovor sektorski naručilac dodeljuje zajedničkom poduhvatu (joint venture) čiji je sastavni deo  |

## ČLAN 20. ZJN

Izuzeci iz člana 20. ZJN su **posebni izuzeci** **u oblasti odbrane i bezbednosti**. Kod primene ovih izuzetaka zbog njihove specifičnosti nije naznačeno da se primenjuju načela javnih nabavki.

**Član 20. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na dodelu ugovora o nabavkama i konkursa za dizajn **u oblasti odbrane i bezbednosti** na koji se **primenjuju posebna pravila nabavki**, **u skladu sa međunarodnim ugovorom** ili aranžmanom koji se odnosi na razmeštaj snaga i tiče se aktivnosti Republike Srbije, države članice Evropske unije ili treće države.

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavke i konkurse za dizajn u oblasti odbrane i bezbednosti, na koje se primenjuju posebna pravila nabavki predviđena međunarodnim ugovorom ili drugim aktom (npr. odgovarajućim aranžmanom), koji se odnosi na razmeštaj snaga i tiče se aktivnosti Republike Srbije, države članice EU ili treće države.

**Član 20. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na dodelu ugovorao nabavkama i konkursa za dizajn **u oblasti odbrane i bezbednosti** kod kojeg bi primena odredaba ZJN obavezala Republiku Srbiju da otkrije podatke čije otkrivanje je u suprotnosti sa bitnim interesima njene bezbednosti, a **na osnovu odluke Vlade**.

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavke i konkurse za dizajn u oblasti odbrane i bezbednosti, za primenu izuzetka potrebna je odluka Vlade, kao i uslov da bi sprovođenjem postupka javne nabavke došlo do otkrivanja podataka koji su u suprotnosti sa bitnim interesima bezbednosti Republike Srbije.

**Član 20. stav 1. tačka 3) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na dodelu ugovora o nabavkama i konkursa za dizajn **u oblasti odbrane i bezbednosti** **za potrebe obaveštajnih aktivnosti.**

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavke i konkurse za dizajn koje su u oblasti odbrane i bezbednosti neophodne i usmerene za potrebe obaveštajnih aktivnosti, što po prirodi ovih aktivnosti zahteva isključenje javnosti.

**Član 20. stav 1. tačka 4) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na dodelu ugovora o nabavkama i konkursa za dizajn **u oblasti odbrane i bezbednosti** u okviru **programa saradnje** koji se **zasniva na istraživanju i razvoju novog proizvoda**, koji zajedno realizuje Republika Srbija i jedna ili više država članica Evropske unije, kada je to primenjivo na naredne faze celog ili dela životnog ciklusa tog proizvoda.

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavke i konkurse za dizajn u oblasti odbrane i bezbednosti, koje se zasnivaju na istraživanju i razvoju novog proizvoda u okviru programa saradnje koji zajedno realizuje Republika Srbija i jedna ili više država članica Evropske unije.

**Član 20. stav 1. tačka 5) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na dodelu ugovora o nabavkama i konkursa za dizajn **u oblasti odbrane i bezbednosti** koji se **zaključuje u trećoj državi, uključujući i nabavke za civilne potrebe**, kada su snage razmeštene izvan teritorije Republike Srbije i Evropske unije, ako operativne potrebe zahtevaju da ugovor bude zaključen sa privrednim subjektima na teritoriji vršenja aktivnosti.

Ovaj izuzetak se odnosi na nabavke i konkurse za dizajn u oblasti odbrane i bezbednosti, s tim da se ugovori zaključuju u trećoj državi, kada su snage razmeštene izvan teritorije Republike Srbije i EU. Pri tome se ugovori zaključuju s privrednim subjektima na teritoriji vršenja aktivnosti (operacija). Ovaj izuzetak uključuje i nabavke za civilne potrebe.

**Član 20. stav 1. tačka 6) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na dodelu ugovora o nabavkama i konkursa za dizajn **u oblasti odbrane i bezbednosti** koji zaključuje Republika Srbija sa organima državne, regionalne ili lokalne samouprave drugih država, a odnose se na: **(1)** nabavku vojne opreme ili bezbednosno osetljive opreme; **(2)** radove i usluge direktno povezane sa takvom opremom ili **(3)** radove i usluge isključivo za vojne potrebe ili bezbednosno osetljive radove i bezbednosno osetljive usluge.

Ovaj izuzetak odnosi se na ugovore o nabavkama i konkurse za dizajn, koje u oblasti odbrane i bezbednosti zaključuje Republika Srbija. Predmet nabavke se odnosi na:

* Vojnu opremu ili bezbednosno osetljivu opremu

Vojna oprema, prema članu 2. stav 1. tačka 25) ZJN, definisana je kao oprema koja je posebno izrađena ili prilagođena za vojne potrebe i namenjena za upotrebu kao oružje, municija ili vojni materijal, a naročito vojna oprema iz Priloga 2. ZJN (I. Spisak vojne opreme).

Bezbednosno osetljiva oprema, usluge i radovi, prema tački 26) istog člana ZJN, su određeni kao dobra, usluge i radovi za bezbednosne potrebe, koje uključuju, zahtevaju i/ili sadrže tajne podatke.

* Radove i usluge direktno povezane sa vojnom opremom ili bezbednosno osetljivom opremom
* Radove i usluge isključivo za vojne potrebe ili bezbednosno osetljive radove i bezbednosno osetljive usluge

## ČLAN 21. ZJN

Reč je o posebnim izuzecima za nabavke **u oblasti odbrane i bezbednosti koje imaju odbrambene ili bezbednosne aspekte** (bitni bezbednosni interesi Republike Srbije), za koje je, pored ostalog, potrebno da postoji i **odluka Vlade**. Kod primene ovih izuzetaka, zbog njihove specifičnosti, nije naznačeno da se primenjuju načela javnih nabavki.

**Član 21. stav 1. tačka 1) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na ugovor o nabavci i konkurse za dizajn koji nije izuzet članom 20. stav 1. ZJN, ukoliko bi Republika Srbija primenom ZJN bila obavezna da pruži informacije za koje smatra da bi njihovo otkrivanje **štetilo bitnim interesima** njene **bezbednosti**.

Kumulativni uslovi za primenu izuzetka su:

* Nabavka ili konkurs za dizajn nije izuzet nekim od izuzetaka iz člana 20. ZJN
* Izuzetak se sprovodi jer bi sprovođenjem postupka javne nabavke Republika Srbija bila obavezna da pruži informacije za koje smatra da bi njihovo otkrivanje štetilo bitnim interesima njene bezbednosti
* Postoji odluka Vlade za primenu navedenog izuzetka

**Član 21. stav 1. tačka 2) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju na ugovor o nabavci i konkurse za dizajn koji nije izuzet članom 20. stav 1. ZJN, ukoliko se **zaštita bitnih bezbednosnih interesa Republike Srbije ne može garantovati drugim merama**, kao što je određivanje zahteva u cilju zaštite tajnosti podataka koje naručilac stavlja na raspolaganje u postupku javne nabavke, u skladu sa ZJN.

Kumulativni uslovi za primenu izuzetka su:

* Nabavka ili konkurs za dizajn nije izuzet nekim od izuzetaka iz člana 20. ZJN
* Izuzetak se sprovodi jer se zaštita bitnih bezbednosnih interesa Republike Srbije ne može garantovati drugim merama

To znači da odredbe i mere ZJN[[60]](#footnote-60), koje imaju za cilj zaštitu tajnosti podataka, ne mogu da garantuju zaštitu bitnih bezbednosnih interesa Republike Srbije.

* Postoji odluka Vlade za primenu navedenog izuzetka

**Član 21. stav 1. tačka 3) ZJN**

Odredbe ZJN naručioci ne primenjuju ako su **nabavka i izvršenje ugovora o nabavci** i konkursi za dizajn **proglašeni tajnim** ili moraju biti propraćeni posebnim bezbednosnim merama, u skladu sa zakonima, podzakonskim aktima ili upravnim aktima pod uslovom da je Republika Srbija utvrdila da bitne bezbednosne interese nije moguće zaštititi drugim merama, poput mera iz tačke 2) ovog stava[[61]](#footnote-61).

Kumulativni uslovi za primenu izuzetka su:

* Ugovor o nabavci i izvršenje ugovora su proglašeni tajnim i moraju biti propraćeni posebnim bezbednosnim merama
* Izuzetak se sprovodi jer se zaštita bitnih bezbednosnih interesa Republike Srbije ne može garantovati drugim merama

Kao što je to naznačeno kod prethodnog izuzetka, da mere koje ZJN predviđa u vezi sa zaštitom poverljivosti podataka, ne mogu garantovati zaštitu bitnih bezbednosnih interesa Republike Srbije.

* Postoji odluka Vlade za primenu navedenog izuzetka

# ANALIZA NAČINA OBJAVLJIVANJA PODATAKA O IZUZETIM NABAVKAMA NA PORTALU

## GODIŠNJI IZVEŠTAJI O IZUZETIM NABAVKAMA

**Objavljivanje podataka u godišnjim izveštajima**

Naručilac ima obavezu da podatke o svim izuzećima koje je sproveo u toku jedne kalendarske godine, kako izuzetke na osnovu člana 27. ZJN, tako i izuzetke iz čl. 11-21. ZJN, evidentira i objavi na Portalu do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, shodno članu 181. st. 3. i 4. ZJN. U suprotnom čini prekršaj.

***Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 16) ZJN****:* Novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj naručilac, ako ne evidentira podatke o vrednosti i vrsti javnih nabavki ili ih u propisanom roku ne objavi na Portalu (član 181).

Podaci u godišnjim izveštajima naručilaca se na Portalu objavljuju **zbirno po svakom osnovu za izuzeće posebno**, što je predviđeno *Uputstvom za objavljivanje podataka o javnim nabavkama koje su izuzete od primene Zakona.* Podaci koji se zahtevaju za svaki osnov izuzeća su:

* Konkretan pravni osnov za izuzeće - iz padajućeg menija na Portalu se vrši izbor odgovarajućeg člana, tačke i podtačke iz ZJN[[62]](#footnote-62)
* Vrsta predmeta nabavke - dobra, usluge ili radovi
* Ukupna ugovorena vrednost bez PDV-a
* Ukupna ugovorena vrednost sa PDV-om

**Objavljivanje podataka u vezi sa članom 27. ZJN u godišnjem izveštaju**

S obzirom da se podaci o ugovorima zaključenim na osnovu člana 27. ZJN od 1. januara 2024. godine pojedinačno objavljuju na Portalu putem Registra ugovora, uvedena je nova funkcionalnost na način da Portal automatski izračunava i povlači podatke o ugovorima iz člana 27. stav 1. ZJN koji su uneti u Registar ugovora shodno obavezi iz člana 152a ZJN.

U slučaju da naručilac utvrdi da zbirna vrednost ugovora nije tačna, potrebno je da uskladi i koriguje pojedinačni ugovor koji je već evidentiran u Registru ugovora.

Na taj način se naručiocima olakšava priprema podataka za godišnji izveštaj u vezi sa članom 27. ZJN.

**Greške pri objavljivanju podataka u godišnjim izveštajima**

Naručioci pri objavljvanju podataka u godišnjim izveštajima na Portalu treba da vode računa o sledećem:

* Da objave potpune podatke o sprovedenim izuzecima

U praksi su zabeleženi slučajevi propusta da u godišnjim izveštajima nisu evidentirani i objavljeni podaci o svim sprovedenim izuzecima (npr. određeni izuzetak je sproveden, a nije uopšte objavljen u godišnjem izveštaju), kao i da se vrednosti ne slažu (npr. objavljen je podatak o konkretnom izuzetku, ali je objavljena vrednost manja ili veća u odnosu na evidentirane podatke i dokumentaciju naručioca o datom izuzetku).

* Da se u godišnjem izveštaju pravilno označi osnov izuzeća

U praksi je zabeležen određen broj slučajeva pogrešnog označavanja osnova za izuzeće (npr. izuzetak od primene ZJN postoji, ali po drugom osnovu, a ne po onom koji je evidentiran i objavljen).

Primera radi, izuzetak postoji po osnovu člana 12. stav 1. tačka 11) ZJN isključivo pravo (predmet nabavke su rezervisane poštanske usluge), a naručilac je izuzetak evidentirao pod članom 14. stav 1. tačka 6) ZJN (izuzetak koji može da primenjuje samo javni naručilac koji pruža poštanske usluge)[[63]](#footnote-63).

Kako bi se ove greške izbegle, naručioci potpuni pravni osnov za izuzeće treba da navedu kao podatak u planu nabavke na koje se ZJN ne primenjuje. Npr. ako je reč o izuzetim pravnim uslugama zastupanja od strane advokata, da se tačno naznači da li je reč o primeni člana 14. stav 1. tačka 4. podtač. (1) ili (2), jer se na taj način podaci upravo i evidentiraju u godišnjim izveštajima.

Ujedno, primećen je i drugi vid pogrešnog evidentiranja (npr. izuzetak se odnosi samo na usluge, evidentiran je za nabavku dobara).

## REGISTAR UGOVORA

**Podaci koji se objavljuju u Registru ugovora**

Od 1. januara 2024. godine naručioci imaju obavezu da na Portalu evidentiraju podatke o ugovorima koje su zaključili na osnovu člana 27. ZJN. Podaci koji se odnose na izuzetke iz čl. 11-21. ZJN se ne objavljuju u Registru (npr. isključiva prava, javni beležnici, ugovori o obavljanju privremenih i povremenih poslova)[[64]](#footnote-64).

U javnom pregledu podataka u Registru ugovora kao kriterijumi za različite vrste pretraga mogu da se koriste podaci o:

* naručiocu
* predmetu nabavke
* vrsti predmeta (dobra, usluge ili radovi)
* naziv ugovorne strane (izabranog ponuđača)
* datum zaključenja ugovora
* vrednost ugovora bez i sa PDV-om, kao i realizovana vrednost
* status ugovora (zaključen, izmenjen, izvršen, raskinut, poništen, jednostrano otkazan)
* datum objavljivanja podataka, kao i datum zadnje izmene

Uvidom u podatke konkretno objavljenog ugovora, dostupni su i podaci o:

* pravnom osnovu za izuzeće (da li je član 27. stav 1. tač. 1), 2) ili 3) ZJN)
* da li se zaključuje ugovor, okvirni sporazum ili narudžbenica[[65]](#footnote-65)
* da li ponuđač koristi podizvođača
* trajanju ugovora
* pregledu istorija izmena – kada je koja objava objavljena i na šta se tačno odnosi (npr. prva objava zaključeni ugovor, druga objava podaci o izvršenju ugovora)

**Rokovi za objavljivanje podataka u Registru ugovora**

Rokovi za objavljivanje podataka zavise od vrste objave i propisani su članom 152a ZJN i Pravilnikom o načinu objavljivanja i vrsti podataka o ugovorima i izmenama ugovora koje naručioci objavljuju na Portalu javnih nabavki.

|  |  |
| --- | --- |
| Vrsta objave | Rok za objavu |
| Zaključenje ugovora/okvirnog sporazuma ili izdavanje narudžbenice | 30 dana od dana zaključenja / izdavanja narudžbenice |
| Izmena ugovora | 10 dana od dana izmene |
| Izvršenje | 45 dana od dana izvršenja |

***Prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 19) ZJN****:* Novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj naručilac, ako ne postupi u skladu sa članom 152a ZJN.

Na osnovu objavljenih podataka u Registru ugovora može se videti da li su objave izvršene u propisanim rokovima. Npr. na osnovu poređenja podataka datuma zaključenja ugovora i datuma objavljivanja podataka u Registru ugovora (da li je objavljivanje izvršeno u propisanom roku od 30 dana ili nakon tog roka).

**Primeri pogrešnih objava u Registru ugovora**

* **Pogrešno unete vrednosti ugovora**

Naručioci treba da vode računa pri unošenju vrednosti ugovora. Primetni su slučajevi objave podataka sa greškama, u smislu da se npr. objavljuju tri cifre više u vrednost ugovora bez PDV-a (može se ustanoviti poređenjem vrednosti ugovora bez PDV-a i sa PDV-om).

Pre objave podataka trebalo bi izvršiti proveru, kako se podaci ne bi objavljivali sa greškama. Ukoliko je eventualno objava izvršena, moguće je istu ispraviti (stornirati izvršenu objavu/korigovati pojedinačni ugovor koji je već evidentiran u Registru ugovora), ali da bi se isto primetilo, potrebno je da svaki naručilac povremeno proveri svoje izvršene objave.

* **Pogrešno evidentirana vrsta predmeta nabavke**

Naručioci pri objavljivanju podataka u Registru ugovora treba da vode računa da predmet nabavke i vrsta predmeta nabavke budu usklađeni. Primera radi, ako su usluge obezbeđenja predmet nabavke, onda se kao vrsta predmeta evidentiraju upravo usluge, a ne dobra. Ovo je od značaja i što društvene i druge posebne usluge imaju više pragove u odnosu na usluge koje ne spadaju u ovu kategoriju.

Ili primeri da su usluge telefonije (fiksne i mobilne) evidentirane kao nabavka dobara.

* **Ugovor zaključen nakon sprovedenog postupka javne nabavke, evidentiran u Registru ugovora kao izuzetak**

- Primećeni su slučajevi da je predmet nabavke sproveden u postupku javne nabavke, ali je evidentiranje izvršeno na pogrešnom mestu u Registru ugovora.

***Primer:*** Ugovor iz postupka javne nabavke, koji je prvo evidentiran u Registru ugovora kao deo tog postupka javne nabavke, zatim je objava stornirana i izvršeno novo objavljivanje u Registru ugovora sa pozivom na izuzeće. Predmet nabavke su radovi na opremanju sportskih terena u osnovnoj školi.

- Ugovor koji je zaključen na osnovu centralizovane javne nabavke i umesto da se evidentira u za to predviđena polja na Portalu (deo koji se odnosi na centralizovane javne nabavke) objavljen je kao izuzeće

***Primer:*** Naručilac iz oblasti zdravstva je pogrešno naveo predmet nabavke električna energija, po osnovu člana 27. stav 1. tačka 3) ZJN, za iznos od 20.000.000 dinara. Kada se pogledaju detaljniji podaci o ugovoru, u okviru napomene vidi se da je ugovor zaključen na osnovu centralizovane javne nabavke i potpisanog okvirnog sporazuma. Dakle, jasno je da je reč o pogrešnoj objavi i da nije reč o izuzeću, već o ugovoru iz postupka javne nabavke[[66]](#footnote-66).

***Primer:*** Sa pozivom na osnov iz člana 27. stav 1. tačka 2) ZJN[[67]](#footnote-67) naručilac ima objavljenu nabavku električne energije u iznosu od 87.000.000 dinara. Daljom proverom na Portalu vidi se da je predmetni ugovor deo centralizovane javne nabavke.

* **Duplirano objavljivanje podataka**

- Slučaj pogrešne objave, s obzirom da je ugovor za isti predmet nabavke evidenitran i kroz postupak javne nabavke i kao izuzetak.

***Primer:*** Naručilac je objavio podatke o ugovoru za nabavku putničkog automobila, sa pozivom na izuzeće, u vrednosti od 2.685.266,67 dinara, a zapravo se daljom pretragom podataka na Portalu može videti da je sproveo postupak javne nabavke, ali nije pravilno evidentirao zaključeni ugovor u Registru ugovora za javne nabavke, već je isti evidentirao kao izuzeće.

Ako je ugovor zaključen u postupku javne nabavke, evidentiranje u Registar ugovora vrši se okviru radne površine samog postupka (u gornjem desnom uglu se nalazi polje *Ugovori*).

Naručilac je naknadno za isti ugovor izvršio objavu i u Registru ugovora za javne nabavke, tako da je objava duplirana.

* **Objave predmeta nabavke u vezi primene čl. 11-21. ZJN za koje se ne vrši objavljivanje u Registru**

Primera radi, za usluge javnog beležnika, izvršitelja, zakup nepokretnosti. Reč je o ugovorima koji se ne evidentiraju u Registru ugovora, jer se ne odnose na izuzetke iz člana 27. ZJN, već na izuzetke iz čl. 11-21. ZJN.

Primetna je i objava Javno komunalnog preduzeća koja ne predstavlja nabavku iz člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN. Predmet nabavke je mazut – ulje za loženje u iznosu od 76.350.000 dinara. Isti naručilac, sa pozivom na isti osnov imao je i objavljene podatke za nabavku gasa u iznosu od 206.703.090 dinara (objava je stornirana). S obzirom da je reč o sektorskom naručiocu navedene objave mogu da ukazuju na izuzetke iz člana 16. ZJN. Kada se pogleda godišnji izveštaj tog naručioca za 2023. godinu vidi se da je kod izuzetaka evidentiran samo član 27. stav 1. tačka 1) ZJN, za dobra u ukupnom iznosu od 421.246,335 dinara, odnosno nema drugih izuzetaka, npr. na osnovu člana 16. ZJN, što potencijalno može da ukazuje na pogrešno evidenitranje izuzetaka u godišnjem izveštaju.

**Primeri objava u Registru ugovora koje mogu da ukazuju na pogrešnu primenu ZJN**

* **Vrednosti ugovora koje ne odgovaraju izuzecima iz člana 27. ZJN**

Primetne su objave u Registru ugovora sa vrednostima iznad pragova propisanih članom 27. ZJN, odnosno objavljivanja koja su evidentirana kao izuzeće, a vrednosti ukazuju da bi se u tom slučaju sprovodio postupak javne nabavke.

* Npr. ako su dobra predmet nabavke, sa pozivom na primenu člana 27. ZJN, onda vrednost ugovora bez PDV-a ne može da bude 1.000.000 dinara i više.

***Primer:*** Naručilac je za polovni teretni auto-van evidentirao ugovor od tačno 1.000.000 dinara, za koji je navedeno da je u tom iznosu i realizovan.

Navedeno pokazuje da treba voditi računa, još pri planiranju nabavki, jer nabavka procenjene vrednosti od 1.000.000 dinara za dobra i usluge je već javna nabavka, a ne izuzetak. Dakle, ako naručilac u plan nabavki odredi da je procenjena vrednost dobra (ili usluge)[[68]](#footnote-68) 1.000.000 dinara, to ne može da se vodi kao izuzetak prema članu 27. ZJN, već je to javna nabavka i treba da se nađe u planu javnih nabavki.

***Primer:*** Naručilac je za nabavku ulje za loženje – mazut, naveo izuzeće u vrednosti ugovora od 1.781.750,00 dinara. Objavljeno je da je ta vrednost i realizovana.

***Primer:*** Naručilac ima evidentiran ugovor o osiguranju zaposlenih i imovine, u iznosu od 29.198.513 dinara, a naznačeno je da je reč o izuzeću na osnovu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN

* Ako je reč o nabavci radova, sa pozivom na primenu člana 27. ZJN, vrednost ugovora bez PDV-a ne može da bude 3.000.000 dinara i više.

***Primer:*** Krečenje muškog paviljona, kao ugovoreni iznos navedeno 3.477.909,48 dinara, kao pravni osnov član 27. stav 1. tačka 1) ZJN. Objavljeno da je ta vrednost i realizovana.

* Da bi ugovor bio u skladu sa primenom člana 27. ZJN, i sa izvršenjem treba da ostane u tim vrednosnim pragovima. Konstatovane su objave u Registru ugovora za sve tri vrste predmeta nabavke (dobra, usluge, radovi) gde su podaci o vrednostima zaključenih ugovora bili u dozvoljenim vrednosnim pragovima (ispod 1.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno ispod 3.000.000 dinara za radove), ali su naručioci tokom izvršenja ugovora povećavali obim, tako da je sa izmenama ugovora vrednosni prag prešao prag od 1.000.000 odnosno 3.000.000 dinara.

***Primer:*** Predmet nabavke tehnički materijal, ugovor zaključen na vrednost 576.737 dinara, izmenom ugovora vrednost povećana na 1.403.474 dinara. Kao razlog izmene naznačeno povećanje obima ugovora zbog povećanog obima posla i povećane potrošnje tehničkog materijala.

***Primer:*** Predmet nabavke usluge čišćenja poslovnih prostorija, ugovor zaključen na vrednost 990.000 dinara, izmenom ugovora vrednost povećana na 1.240.000 dinara. Kao razlog izmene naznačeno da su se naknadno pojavile usluge dodatnog čišćenja.

***Primer:*** Predmet nabavke elektro radovi, ugovor zaključen na vrednost 2.600.000 dinara, izmenom ugovora povećana vrednost na 3.899.000 dinara. Kao razlog izmene navedene okolnosti koje naručilac nije mogao da predvidi.

* **Objave koje mogu da ukazuju na neosnovanu podelu predmeta nabavki na više nabavki**

Kao što je navedeno u prethodnom delu Analize, određivanje procenjene vrednosti predmeta javne nabavke, prema članu 29. stav 2. ZJN, ne može da se vrši na način koji ima za cilj izbegavanje primene ovog zakona, niti u tom cilju može da se vrši podela predmeta javne nabavke na više nabavki. Stavom 3. istog člana je propisano da naručilac određuje predmet javne nabavke na način da predstavlja tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno odredivu celinu.

***Primer:*** Škola kao naručilac ima objave za dva ugovora, oba na osnovu člana 27. ZJN, za predmete nabavki mrki ugalj i ogrevno drvo, oba sa vrednostima iznad 900.000 dinara bez PDV-a (ukupno iznad 1.800.000 dinara), što ukazuje na obavezu sprovođenja postupka javne nabavke (mogućnost sprovođenja otvorenog postupka oblikovanim po partijama).

***Primer:*** Predškolska ustanova je sprovela postupak javne nabavke namirnica za pripremanje hrane, procenjene vrednosti preko 3.000.000 dinara, oblikovan u više partija:

Partija 1 – meso i mesne prerađevine

Partija 2 – roba široke potrošnje – prehrambeni proizvodi

Partija 3 – voće i povrće

Partija 4 – hleb

Partija 5 – mleko i mlečni proizvodi

U konkretnom primeru na Portalu, naručilac je za partiju 3 – voće i povrće (procenjena vrednost 794.765,45 dinara) objavio Odluku o dodeli ugovora (vrednost ugovora 527.000 dinara). Navedeni ugovor je evidentiran u Registru ugovora (deo za javne nabavke) sa datumom zaključenja 15.04.2024. godine, sa trajanjem ugovora od 12 meseci. Dati ugovor je naknadno storniran u Registru ugovora (bez navođenja napomene u vezi storniranja), da bi se 4.10.2024. godine objavio podatak o novom ugovoru za nabavku voća i povrća u vrednosti od 647.825,45 dinara, sa pozivom na primenu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN, i napomenom „do raspisivanja javne nabavke u 2025. odnosno okončanja postupka javne nabavke“. Ako se uporede podaci o ponuđačima koji su u ovoj partiji podneli ponude u postupku javne nabavke, vidi se da ponuđač koji je sada izabran (u izuzetoj nabavci) nije podnosio ponudu u tom postupku javne nabavke.

Bez obzira na razloge storniranja ugovora iz javne nabavke (npr. da li je ugovor sa ponuđačem iz postupka javne nabavke eventualno raskinut, za šta postoji mogućnost evidentiranja napomene u Registru ugovora), naručilac je imao obavezu da za nabavku voća i povrća sprovede novi postupak javne nabavke, a ne da se poziva na primenu člana 27. stav 1. tačka 1) ZJN. Jeste vrednost te partije ispod 1.000.000 dinara, ali se shodno članu 29. stav 3. ZJN predmet nabavke sagledava sa stanovišta celine, a vrednost te celine (svih partija) je preko 3.000.000 dinara.

**Primeri nedovoljno jasnih objava u Registru ugovora**

Pretragom objavljenih podataka u ovom registru, može se primetiti i sledeće:

* Objava naziva predmeta na osnovu kojih se ne može jasno zaključiti šta su zapravo predmeti nabavke

Primera radi, razne objave u vezi naknada (naknada saobraćaja ili samo naknada; ostale usluge i naknade; naknada telefoni...).

Navedeno ukazuje na potrebu da se prilikom sačinjavanja plana nabavki predmeti nabavke jasno i što preciznije definišu. To je ujedno i prilika da se razmotri da li naručioci eventualno vrše objave i za predmete (plaćanja) koja zapravo i ne predstavljaju nabavku (npr. u Registru ugovora se evidentiraju i podaci o raznim taksama, kao što su administrativne, boravišne i druge takse).

1. Ove nabavke se sprovode u skladu sa posebnim aktom i načelima javnih nabavki. [↑](#footnote-ref-1)
2. Član 49. stav 2. ZJN. [↑](#footnote-ref-2)
3. Rubrika *Stručna pomoć* / *Modeli dokumenata ZJN/2019*

https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2022/11/Model-internog-akta.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. U zavisnosti od predmeta nabavke, to su sve troškovi koji utiču na krajnji iznos procenjene vrednosti (npr. duži period garancije, bolji kvalitet). [↑](#footnote-ref-4)
5. Izveštaj ili drugi vid zapisa. [↑](#footnote-ref-5)
6. Za naručioce koji nemaju svoju formu plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje može da posluži Obrazac za popunjavanje plana javnih nabavki, koji se nalazi na Portalu, s tim da se određene rubrike prilagode planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje (npr. vrstu postupka zameniti sa osnovom za izuzeće). Obrazac videti na linku https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/\_wiki/wikis/Uputstva/3778/Obrasci [↑](#footnote-ref-6)
7. Podaci boldirani plavom bojom. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dobra, usluge ili radovi. [↑](#footnote-ref-8)
9. NSTJ upućuje na mesto izvršenja ugovora (mesto isporuke ili pružanja usluga, odnosno mesto izvođenja radova). [↑](#footnote-ref-9)
10. Da li će se u postupku javne nabavke eventualno primenjivati okvirni sporazum ili sistem dinamične nabavke, s tim da ti podaci ne predstavljaju obaveznu sadržinu plana javnih nabavki, odnosno naručilac može pokrenuti postupak sa ovim tehnikama (npr. okvirni sporazum), iako prethodno u planu javnih nabavki nije naznačio da će sprovoditi okvirni sporazum. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ne postoji smetnja da se i kod nabavki na koje se ZJN ne primenjuje koristi okvirni sporazum, što potvrđuju i odredbe Pravilnikа o načinu objavljivanja i vrsti podataka o ugovorima i izmenama ugovora koje naručioci objavljuju na Portalu javnih nabavki („Službeni glasnik RS”, br. 115/23). [↑](#footnote-ref-11)
12. Naručioci za koje pojedine predmete nabavke sprovode centralizovana tela, kao što je Uprava za zajedničke poslove republičkih organa (UZZPRO), treba da vode računa da li konkretnu nabavku moraju ipak da objave u planu javnih nabavki, bez obzira na procenjenu vrednost. Npr. naručilac koji je naveden u članu 3. *Uredbe o organizaciji i načinu obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki na republičkom nivou* („Sl. glasnik RS“, 25/23), kao naručilac čije se potrebe obezbeđuju preko UZZPRO, ima potrebu za predmetom nabavke koji je naveden u članu 4. ove uredbe (npr. kancelarijski materijal) u vrednosti od 400.000 dinara. Po odredbama člana 27. ZJN, taj naručilac ne bi imao obavezu da za ovu nabavku sprovodi postupak javne nabavke i ona bi bila navedena u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje. Međutim, s obzirom da je u članu 4. Uredbe naznačeno bez obzira na procenjenu vrednost nabavke, to znači da se nabavka kancelarijskog materijala ipak mora naći u planu javnih nabavki, shodno članu 88. stav 2. ZJN. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ukoliko naručilac sprovodi zajedničku javnu nabavku, u smislu člana 80. ZJN, u planu javnih nabavki na Portalu navodi podatke o naručiocu koji će sprovesti zajedničku nabavku. Više o navedenom videti u uputstvu na Portalu

https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/\_wiki/wikis/Uputstva/3829/Povremene-zajedni%C4%8Dke-nabavke [↑](#footnote-ref-13)
14. Npr. organizaciona jedinica zadužena za iniciranje pokretanja nabavke; finansijska pozicija sa koje se vrši plaćanje. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vrednosti u Analizi su iskazane bez PDV-a, osim u ovom slučaju, gde je naznačeno da je realizovana vrednost sa PDV-om. [↑](#footnote-ref-15)
16. Određivanje procenjene vrednosti predmeta javne nabavke ne može da se vrši na način koji ima za cilj izbegavanje primene ovog zakona, niti u tom cilju može da se vrši podela predmeta javne nabavke na više nabavki. [↑](#footnote-ref-16)
17. Druge opcije su: izmena trajanja; promena ugovorne strane; promena/zamena podizvođača; druge izmene ugovora. [↑](#footnote-ref-17)
18. U praksi su primetni slučajevi da naručioci predmete nabavki, sa pozivom na primenu člana 27. stav 1. tač. 1) i 3) ZJN, planiraju do maksimalnih pragova (npr. za dobra i usluge 990.000 dinara, 999.999 dinara, za društvene usluge iz Priloga 7 za javnog naručioca - 14.999.999 dinara). Ovakvo postupanje nije nedozvoljeno (naravno pod uslovom da odgovara potrebama i istraživanju tržišta), nego takav ugovor mora da ostane u tim okvirima i u pogledu izvršenja. U navedenim primerima naručilac ne bi mogao da izmeni ugovor u smislu da poveća njegovu vrednost, jer bi prešao prag koji bi značio obavezu sprovođenja postupka javne nabavke. [↑](#footnote-ref-18)
19. Sektorski naručilac može da sprovodi i pregovarački postupak sa objavljivanjem i konkurentni dijalog. [↑](#footnote-ref-19)
20. Nabavke od naručilaca ili grupe naručilaca koji su nosioci isključivog prava na osnovu kojeg jedini mogu da obavljaju određenu delatnost na određenom geografskom području i koje im je dodeljeno ili proizlazi iz zakona, podzakonskog akta ili pojedinačnog akta. [↑](#footnote-ref-20)
21. Okvirni sporazumi, narudžbenice, računi. [↑](#footnote-ref-21)
22. Npr. član 12. stav 1. tačka 4) podtačka (2) ZJN. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ujedno omogućava identifikaciju nabavki u bilo kojoj zemlji Evropske unije i olakšava pretraživanje. [↑](#footnote-ref-23)
24. Lica koja kod naručioca unose ove podatke u Registar ugovora, ukoliko nisu ujedno i lica koja su sprovodila nabavku na koju se ZJN ne primenjuje, moraju dobiti jasna uputstva o primenjenoj CPV oznaci. [↑](#footnote-ref-24)
25. Vodoinstalaterski i sanitarni radovi. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ne treba isključiti i mogućnost podnošenja ZZP-a koji će zaustaviti sprovođenje postupka i trajati određeno vreme. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ako naručilac nabavi dobra, usluge ili radove bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, osim kada je to dozvoljeno ovim zakonom (član 51). [↑](#footnote-ref-27)
28. Prema odredbama Uputstva za korišćenje Portala javnih nabavki („Sl. glasnik RS“, br. 93/20 i 96/23), plan javnih nabavki i sve njegove izmene i dopune objavljuju se na Portalu narednog dana od dana slanja. Prema članu 88. stav 4. ZJN, izmenom i dopunom plana javnih nabavki smatra se planiranje nove javne nabavke, izmena predmeta javne nabavke i povećanje procenjene vrednosti javne nabavke za više od 10%. [↑](#footnote-ref-28)
29. Svaki prekršaj za naručioca ujedno znači i prekršaj za odgovorno lice. [↑](#footnote-ref-29)
30. Iznos od 80.000 do 1.000.000 dinara za naručioca i od 20.000 do 80.000 dinara za odgovorno lice naručioca. [↑](#footnote-ref-30)
31. Prikaz odgovara listi pravnih osnova sa Portala, a koji su u vezi sa objavljivanjem godišnjih izveštaja naručilaca. [↑](#footnote-ref-31)
32. Prema članu 28. stav 1. ZJN naručilac je dužan da primenjuje odredbe ovog zakona na nabavku radova, dobara, usluga i sprovođenje konkursa za dizajn čija je procenjena vrednost jednaka ili veća od pragova navedenih u članu 27. ovog zakona. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ako je predmet ugovora nabavka na koju se primenjuju pravila o postupcima javnih nabavki propisana ovim zakonom i nabavka na koju se ne primenjuju odredbe ovog zakona, a različiti delovi ugovora su objektivno odvojivi, mogu se dodeliti posebni ugovori u skladu sa pravilima koja se odnose na posebne delove ili jedan ugovor u kom slučaju se primenjuju pravila o postupcima javnih nabavki, osim kada predmet nabavke čine i nabavke iz oblasti odbrane i bezbednosti, u kom slučaju se ugovor dodeljuje u skladu sa članom 26. ovog zakona. [↑](#footnote-ref-33)
34. To je razlog zašto se u konkretnom ne primenjuje odredba iz člana 23. stav 3. ZJN, već odredba člana 24. stav 1. ZJN. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ovaj rok bi zbog procenjene vrednosti nabavke za javnog naručioca inače (za neki drugi predmet nabavke) iznosio minimum 20 dana, s obzirom na odredbe člana 52. ZJN. [↑](#footnote-ref-35)
36. Međunarodni ugovori, ratifikovani odnosno potvrđeni od strane Narodne skupštine, se objavljuju na internet stranici Narodne skupštine i u Službenom glasniku. Po pravnoj snazi su iznad zakona. [↑](#footnote-ref-36)
37. A ne npr. jedinice lokalne samouprave ili drugi državni organi ili institucije. [↑](#footnote-ref-37)
38. Do pristupanja Republike Srbije EU to može da bude svaka država, a od pristupanja samo država koja nije članica EU. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ne zahteva se članstvo u toj međunarodnoj organizaciji/finansijskoj instituciji. [↑](#footnote-ref-39)
40. To su najčešće pravila date međunarodne organizacije/finansijske institucije ili neka opšte prihvaćena međunarodna pravila o nabavkama. [↑](#footnote-ref-40)
41. Pred Republičkom komisijom se našao jedan slučaj osporavanja uzimanja u zakup nepokretnosti, koji je odbačen odlukom ovog organa. Više videti u Rešenju Republičke komisije, broj 4-00-564/2022 od 13.09.2022. godine. [↑](#footnote-ref-41)
42. Sl. glasnik RS, br. 92/23. [↑](#footnote-ref-42)
43. https://rem.rs/sr/registar-pruzalaca-medijskih-usluga#gsc.tab=0 [↑](#footnote-ref-43)
44. Više o arbitraži može se videti na internet stranici Privredne komore Srbije

https://pks.rs/strana/resavanje-sporova [↑](#footnote-ref-44)
45. Više o medijaciji https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/15868/medijacija.php [↑](#footnote-ref-45)
46. U Prilogu 7 navedene su usluge sa CPV oznakama 79100000-5 do 79140000-7, i to: 79100000-5 Pravne usluge; 79110000-8 Pravni saveti i zastupanje; 79111000-5 Pravni saveti; 79112000-2 Pravno zastupanje; 79112100-3 Usluge zastupanja deoničara; 79120000-1 Savetodavne usluge u pogledu patenta i autorskih prava; 79121000-8 Savetodavne usluge u pogledu autorskih prava 79121100-9 Savetodavne usluge u pogledu autorskih prava na softver; 79130000-4 Usluge pravnog dokumentovanja i overavanja 79131000-1 Usluge dokumentovanja; 79132000-8 Usluge overavanja; 79132100-9 Usluge overavanja elektronskog potpisa 79140000-7 Usluge pružanja pravnih saveta i informacija; 75231100-5 Administrativne usluge u sudovima. [↑](#footnote-ref-46)
47. Članom 33. stav 2. tač. 1) i 2) ZJN je propisano šta naručilac uzima u obzir pri izračunavanju procenjene vrednosti ovih usluga. [↑](#footnote-ref-47)
48. Odredbe čl. 197-202. Zakona o radu. [↑](#footnote-ref-48)
49. Poslodavac može sa određenim licem da zaključi ugovor o delu, radi obavljanja poslova koji su van delatnosti poslodavca, a koji imaju za predmet samostalnu izradu ili opravku određene stvari, samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog posla. [↑](#footnote-ref-49)
50. U Prilogu 7 se takođe nalazi CPV oznaka 85143000-3 - usluge vozila hitne pomoći, s obzirom da se potreba za ovom uslugom može pojaviti van ovog izuzetka koji se odnosi na usluge civilne odbrane, civilne zaštite i usluge sprečavanja opasnosti. [↑](#footnote-ref-50)
51. Jedan predmet isključivog prava završio je pred Republičkom komisijom, ali na način da je naručilac pokrenuo postupak javne nabavke za nabavku hemijski pregled vode – kontrola kvaliteta vode za piće i otpadnih voda, pa je nosilac isključivog prava osporio sprovođenje takvog postupka, sa obrazloženjem da izabrana privatna firma po propisima nema pravo da vrši takvu uslugu. Navedeno je rezultiralo poništenjem postupka javne nabavke u celini. Više videti u Rešenju Republičke komisije br. 4-00-342/2023 od 09.06.2023. godine. [↑](#footnote-ref-51)
52. Obuhvata prijem i/ili preradu i/ili prevoz i/ili uručenje pismonosnih poštanskih pošiljaka mase do 50 grama; prijem i/ili preradu i/ili prevoz i/ili uručenje pismena u sudskom, upravnom i prekršajnom postupku, kao preporučenih poštanskih pošiljaka, bez obzira na limite; prijem i/ili prenos i/ili isplatu poštanskih uputnica. [↑](#footnote-ref-52)
53. “Sl. glasnik RS”, br. 35/23. [↑](#footnote-ref-53)
54. JP ETV Beograd je javni naručilac koji se nalazi u evidenciji operatora javnih komunikacionih mreža i usluga

https://registar.ratel.rs/cyr/reg201?action=table-details&filterNaziv=&filterSediste=&datumAktivniOd=&datumAktivniDo=&filterPodrucje=&vrstaMreze=&vrstaUsluge=&vazecaDozvolaZaUslugu=1&datumIzdavanjaOd=&datumIzdavanjaDo=&format=&page=5&operatorId=1870 [↑](#footnote-ref-54)
55. Član 3. Pravilnika o načinu i postupku obavljanja platnog prometa u okviru sistema konsolidovanog računa trezora za devizna sredstva ("Sl. glasnik RS", br. 13/17, 51/19, 26/23) – Preko računa sistema konsolidovanog računa trezora za devizna sredstva, Narodna banka Srbije prima devizne uplate i vrši devizna plaćanja na osnovu deviznih naloga koje direktni korisnici budžetskih sredstava Republike Srbije i filijale Uprave za trezor unose u Sistem za devizna plaćanja, a Uprava za trezor dostavlja Narodnoj banci Srbije. [↑](#footnote-ref-55)
56. https://www.ujn.gov.rs/?page\_id=1189 [↑](#footnote-ref-56)
57. Član 7. stav 1. tačka 6) ZJN/2015. [↑](#footnote-ref-57)
58. Ovaj izuzetak bi trebalo razlikovati od izuzetka za javne naručioce iz člana 14. stav 1. tačka 3) ZJN koji obuhvata i nabavke namenjene preradi i prodaji, dok su kod ovog izuzetka predviđene samo nabavke namenjene daljoj prodaji ili iznajmljivanju trećim licima. [↑](#footnote-ref-58)
59. Članom 19. ZJN je definisano da izraz zajednički poduhvat (joint venture), koji se koristi u čl. 17. i 18. ZJN podrazumeva akt na osnovu koga se više sektorskih naručilaca organizovalo u svrhu obavljanja sektorskih delatnosti. [↑](#footnote-ref-59)
60. ZJN sadrži više odredaba koje imaju za cilj zaštitu poverljivosti podataka. Članom 39. ZJN propisano je da naručilac može da zahteva zaštitu poverljivosti podataka koje privrednim subjektima stavlja na raspolaganje, ako ti podaci predstavljaju poslovnu tajnu u smislu zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne ili predstavljaju tajne podatke u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka. Naručilac može da uslovi preuzimanje konkursne dokumentacije ili pojedinog dela konkursne dokumentacije, u skladu sa članom 45. stav 6. ZJN. Članom 140. stav 3. ZJN je propisano da će naručilac isključiti javnost u postupku otvaranja ponuda ako je to potrebno radi zaštite podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu u smislu zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne ili predstavljaju tajne podatke u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka, s tim da je u tom slučaju dužan da donese odluku kojom određuje razloge za isključenje javnosti i da li se isključenje javnosti odnosi i na predstavnike ponuđača. [↑](#footnote-ref-60)
61. Kao što je određivanje zahteva u cilju zaštite tajnosti podataka koje naručilac stavlja na raspolaganje u postupku javne nabavke, u skladu sa ZJN. [↑](#footnote-ref-61)
62. Npr. član 12. stav 1. tačka 4) podtačka (2) ZJN. To pokazuje da shodno godišnjem izveštaju treba naznačiti osnov u planu nabavke na koje se ZJN ne primenjuje. [↑](#footnote-ref-62)
63. Ono što spaja oba izuzetka je Javno preduzeće „Pošta Srbije“, s tim da se kod primene člana 12. stav 1. tačka 11) pojavljuje kao ponuđač (nosilac isključivog prava za rezevisanu poštansku uslugu), a kod primene člana 14. stav 1. tačka 6) ZJN je naručilac koji može da primeni i evidentira taj izuzetak, kao javni naručilac koji pruža poštanske usluge. Dakle, ako javni naručilac ne pruža poštanske usluge ne može da se poziva na izuzetak iz člana 14. stav 1. tačka 6) ZJN. [↑](#footnote-ref-63)
64. Ti podaci se objavljuju samo zbirno, po svakom osnovu za izuzeće, u godišnjim izveštajima naručilaca. [↑](#footnote-ref-64)
65. Ukoliko je reč o računu koji menja ugovor/narudžbenicu, evidentiraće se kao narudžbenica. [↑](#footnote-ref-65)
66. Postoji procedura evidentiranja ugovora u Registru ugovora na osnovu centralizovanih javnih nabavki. [↑](#footnote-ref-66)
67. Tačka 2) člana 27. ZJN se odnosi na druge osnove. [↑](#footnote-ref-67)
68. Osim ako je reč o društvenim i drugim posebnim uslugama iz Priloga 7. [↑](#footnote-ref-68)