



Vodič

za javne nabavke u
naučnoistraživačkim
organizacijama

primenjiv i za druge naručioce

Daliborka Srećkov
Danijela Bojović



IMPRESUM

IZDAVAČ
NALED

ZA IZDAVAČA
Violeta Jovanović

AUTORKE
Daliborka Srećkov
Danijela Bojović

© **2026 NALED.** Izrada ovog vodiča omogućena je kroz projekat „Efikasnije javne nabavke održivi lanci snabdevanja za unapređenje konkurentnosti“ koji implementira NALED uz finansijsku podršku Vlade Švedske. Analize, tumačenja i zaključci izneti u vodiču ne moraju nužno odražavati stavove partnera koji su podržali njenu izradu. Svi naponi su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji. Partneri na projektu ne prihvataju bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa korišćenjem ove publikacije. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljeno je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava.

SADRŽAJ

Uvod.....	4
PRIPREMA POSTUPKA	5
1. Istraživanje tržišta, obezbeđivanje konkurencije, planiranje i izmene plana nabavki	5
2. Izuzeci od primene Zakona o javnim nabavkama.....	17
SPROVOĐENJE POSTUPKA.....	21
1. Tehnička specifikacija, kriterijumi za kvalitativni izbor i kriterijumi za dodelu ugovora.....	21
2. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva i rokovi	24
3. Tehnike i instrumenti u postupcima javnih nabavki.....	25
IZVRŠENJE UGOVORA.....	28
1. Realizacija, izmene i raskid ugovora	28
2. Registar ugovora.....	29



UVOD

Javne nabavke predstavljaju skup pravila i postupaka kojima se obezbeđuje transparentno, efikasno i zakonito trošenje javnih sredstava i predstavljaju ključni mehanizam za obezbeđivanje nabavki dobara, usluga i radova na način koji promoviše konkurenciju, jednak pristup ponuđača i odgovorno upravljanje finansijama.

Naučnoistraživačke organizacije (u daljem tekstu: NIO), kao korisnici javnih sredstava i drugih izvora finansiranja, imaju zakonsku obavezu da sprovode postupke javnih nabavki u svom poslovanju u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/19 i 92/23, u daljem tekstu: ZJN). Međutim, sama priroda naučnoistraživačke delatnosti donosi brojne specifičnosti koje čine postupke javnih nabavki posebno zahtevnim i složenim. Istraživanja često zahtevaju nabavku visoko specijalizovane i tehnički složene opreme, reagense osetljive na rokove isporuke i uslove skladištenja, proizvode tačno određenih proizvođača, napredne softverske alate, usluge koje pružaju usko stručni eksperti, kao i radove prilagođene jedinstvenim eksperimentalnim potrebama. Dodatno, naučni projekti su po svojoj prirodi dinamični i nepredvidivi, istraživački procesi mogu menjati tok, a potrebe za određenim dobrima ili uslugama javljaju se iznenada i zahtevaju brzu reakciju. Sve to čini da se nabavke u NIO značajno razlikuju od uobičajenih postupaka u drugim oblastima. Zbog ovih okolnosti, zaposleni u NIO, kako službenici za javne nabavke, tako i sami istraživači koji učestvuju u planiranju, sprovođenju i realizaciji nabavki, često se suočavaju sa specifičnim dilemama, ograničenjima i praktičnim izazovima.

Ovaj Vodič izrađen je kako bi NIO pružio jasnu, praktičnu i primenljivu podršku u oblasti javnih nabavki. Njegov sadržaj proistekao je iz najčešćih pitanja, problema i nedoumica koje su predstavnici NIO izneli tokom obuka, radionica i neposredne komunikacije realizovane u okviru projekta „Efikasnije javne nabavke i održivi lanci snabdevanja (ESG) za unapređenje konkurentnosti”, koji sprovodi NALED uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Priprema Vodiča predstavlja jednu od aktivnosti projekta i ima za cilj da doprinese boljem razumevanju propisa, olakša primenu procedura i omogući efikasniju realizaciju nabavki potrebnih za nesmetano odvijanje naučnoistraživačkog rada.

Vodič je organizovan u formi pitanja i odgovora, raspoređenih u tri ključna poglavlja koja prate hronologiju procesa javne nabavke: pripremu postupka, sprovođenje postupka i izvršenje ugovora. Ovakva struktura omogućava korisnicima da lako pronađu odgovore na izazove koji se javljaju u svakoj fazi, od planiranja potreba i definisanja tehničkih specifikacija, preko izbora i sprovođenja odgovarajućeg postupka, do praćenja realizacije ugovora, upravljanja izmenama, rešavanja kašnjenja i drugih specifičnosti karakterističnih za naučnoistraživačku delatnost, ali od koristi i za druge naručioce.

PRIPREMA POSTUPKA

1. Istraživanje tržišta, obezbeđivanje konkurencije, planiranje i izmene plana nabavki

 **PITANJE:** Kako pravilno sprovesti istraživanje tržišta prilikom izrade plana javnih nabavki, kao i u cilju pripreme postupka javne nabavke (čl. 29. i 89. ZJN)? Šta se smatra dovoljnim dokazom da je tržište adekvatno ispitano?

 **ODGOVOR:** Pravilno sprovedeno istraživanje tržišta predstavlja osnov za objektivno određivanje procenjene vrednosti i kvalitetnu pripremu svake javne nabavke. ZJN jasno propisuje da procenjena vrednost mora biti zasnovana na stvarnim tržišnim podacima, da ne sme biti korišćena za izbegavanje primene zakona, i da mora biti validna u trenutku pokretanja postupka javne nabavke¹. Ujedno, postoji obaveza dokumentovanja istraživanja tržišta shodno članu 41. ZJN, čime naručilac obezbeđuje i dokaze u slučaju revizije ili kontrole.

Istraživanje tržišta se sprovodi u dva ključna trenutka, i to:

1) prilikom izrade Plana javnih nabavki (pre svega radi utvrđivanja procenjene vrednosti javne nabavke) i

2) prilikom pripreme svakog konkretnog postupka nabavke (radi provere validnosti procenjene vrednosti i utvrđivanja svih relevantnih podataka od značaja za pripremu postupka, kao što su: precizne tehničke specifikacije, kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijumi za dodelu ugovora, uslovi ugovora i druga pitanja od značaja u zavisnosti od prirode predmeta nabavke).

Dakle, od značaja je za pripremu postupka javne nabavke prikupiti sve relevantne podatke, kako bi se kroz sve elemente i uslove nabavke, postigli očekivani ciljevi nabavke i vrednost za uloženi novac.

Važno je napomenuti da je skladu sa članom 41. ZJN, **naručilac dužan da u pisanoj formi evidentira i dokumentuje sve radnje preduzete tokom planiranja i sprovođenja istraživanja tržišta**. To uključuje čuvanje upita upućenih tržištu, informativnih ponuda, zapisnika sa sastanaka, kao i svih analiza i zaključaka proisteklih iz komunikacije sa privrednim subjektima. Na ovaj način obezbeđuje se transparentnost i omogućava naknadna kontrola opravdanosti donetih odluka.

Naručilac može koristiti jedan ili kombinaciju više sledećih metoda za istraživanje tržišta:

1. ISTRAŽIVANJE PUTEM INTERNETA: Ovaj vid istraživanja tržišta podrazumeva prikupljanje podataka iz cenovnika dobavljača, zatim podataka o istim predmetima nabavki dostupnim na Portalu javnih nabavki, vesti i podataka o tržišnim kretanjima (inflacija, skok cena, nestašice i dr.).

1) Član 29. ZJN.

Istraživanje tržišta podrazumeva prikupljanje informacija i podataka, a dokumentovanje čine svi dokazi o sprovedenom istraživanju, uključujući i analizu/izveštaj o prikupljenim informacijama.

Ako je cena proizvoda dostupna online, može se napraviti snimak ekrana (print screen) ili odštampati internet stranica sa cenama proizvoda. Isto se odnosi i na podatke o tehničkim specifikacijama, komercijalnim ponudama, cenovnicima i katalozima proizvođača i/ili dobavljača koji su u trenutku istraživanja tržišta bili dostupni online. Podaci/prilozi se mogu sačuvati i u elektronskoj formi (folderima), ali voditi računa ako se upućuje na linkove ka sajtovim proizvođača ili ponuđača, jer se isti vremenom mogu promeniti, a potrebno je obezbediti pristup podacima i u kasnijem vremenskom periodu, s obzirom na moguće kontrole i revizije.

Na osnovu prikupljenih informacija/podataka potrebno je sačiniti izveštaj/zapisnik o istraživanju tržišta, koji treba da sadrži: šta je istraživano, kada, adrese internet stranica koje su pregledane, koji podaci su korišćeni (npr. cene, specifikacije, rokovi), šta su zaključci (npr. u vezi cena-procenjene vrednosti, ponuđača, karakteristika), ime i potpis osobe koja je vršila istraživanje. Uobičajeno je da istraživanje tržišta vrše korisnici predmeta nabavki, jer oni najbolje znaju šta su im potrebe.

Izveštaj/zapisnik o istraživanju tržišta ne zahteva posebnu formu, već je bitno da se na jasan način objasni koje informacije i podaci su korišćeni, kao i šta su zaključci².

Ako su korišćeni podaci sa internet stranica nadležnih institucija, koje prikupljaju i objavljuju relevantne podatke o tržišnim kretanjima (inflacija, promena cena), koji su od značaja za realizaciju predmeta nabavke, navedeno takođe može biti uzeto u obzir prilikom sačinjavanja analize/izveštaja o sprovedenom istraživanju tržišta.

Internet stranica nadležnih institucija, koje prikupljaju i objavljuju relevantne podatke o tržišnim kretanjima (inflacija, promena cena), koji su od značaja za realizaciju predmeta nabavke, navedeno takođe može biti uzeto u obzir prilikom sačinjavanja analize/izveštaja o sprovedenom istraživanju tržišta.

Za istraživanje tržišta naručioci mogu da koriste i podatke sa Portala javnih nabavki. Koje sve opcije postoje predstavljene su u **Smernicama o sprovođenju istraživanja tržišta u oblasti javnih nabavki**³. Tome treba dodati i najavljeno uvođenje istraživanja tržišta na samom Portalu, sa novom verzijom koja se očekuje u toku 2026. godine.

2. ISPITIVANJE ISKUSTAVA DRUGIH NARUČILACA: Ovo podrazumeva razmenu informacija između naručilaca, posebno između naručilaca iz određene delatnosti, koji imaju specifične predmete nabavki karakteristične za delatnost, kao što su NIO.

Ovaj vid istraživanja tržišta ne znači da će naručilac samo prekopirati tehničku specifikaciju iz postupka javne nabavke drugog naručioca, već će razmotriti šta je i koliko relevantno za njegovu konkretnu nabavku. Npr. može se proveriti koje su cene postigli drugi naručioci (pod uslovom da je isto u okviru potrebnog kvaliteta, količina). Za to bi bilo korisno pribaviti obrasce strukture cene različitih ponuđača iz postupaka drugih naručilaca (ili podatke iz tih obrazaca), jer se u ovom obrascu prikazuju jedinične cene (nije dovoljno porediti samo ukupnu cenu).

Dokazi o sprovedenom istraživanju tržišta mogu biti: e-mail korespondencije sa drugim naručiocima; zapisnik sa održanih sastanaka sa drugim naručiocima; izjava/potvrda naručioca o dosadašnjim iskustvima (cene, rokovi, kvalitet, problemi...); beleška o usmenom razgovoru (ako je komunikacija obavljena telefonski).

Na osnovu dokumentacije o istraživanju tržišta može se sačiniti zapisnik/izveštaj sa pregledom informacija i podataka: ko je kontaktiran (naziv drugog naručioca, ime osobe, služba u kojoj radi; kontakt podaci te osobe); konkretne nabavke koje su razmatrane; predmet o kome su razmenjena iskustva, konkretne informacije (cene koje su postignute, kvalitet, rokovi, problemi, preporuke); datum komunikacije; ime i potpis osobe koja je vršila istraživanje.

3. PRIMARNO PRIKUPLJANJE PODATAKA: Ovaj način predstavlja najčešće korišćen način istraživanja tržišta u postupcima javnih nabavki. U praksi se, međutim, ovaj korak često sprovodi nedovoljno kvalitetno, jer se fokus stavlja pretežno na prikupljanje informacija o

2) Primer Zapisnika o sprovedenom istraživanju tržišta dostupan je u Smernicama o sprovođenju istraživanja tržišta u oblasti javnih nabavki, Prilog 5. Smernice su dostupne na internet stranici Kancelarije za javne nabavke u rubrici Stručna pomoć Kancelarije/Smernice, priručnici i druge publikacije, <https://www.ujn.gov.rs/strucna-pomoc-kancelarije/>

3) Npr. rubrika Spisak ponuđača sadrži podatke o svim ponuđačima koji su učestvovali u postupcima javnih nabavki; omogućava pretraživanje preko CPV oznaka, predmetu nabavki; dostupni su podaci o načinu na koji su ponuđači učestvovali, kada su učestvovali, u kojim postupcima su izabrani.

cenama, dok se zanemaruju druge ključne informacije od značaja za pravilnu pripremu postupka. Primarno prikupljanje podatka podrazumeva, upućivanje upita tržištu, slanje upitnika, anketa, traženje informativnih ponuda od potencijalnih ponuđača⁴. Da bi ovaj proces bio efikasan, važno je da upit sadrži što širi spektar pitanja kako bi se dobili podaci koji omogućavaju kvalitetno planiranje, definisanje tehničkih specifikacija, procenjene vrednosti nabavke i drugih zahteva i uslova nabavke.

Pored cene, informativne ponude, u zavisnosti od predmeta nabavke, treba da obuhvate elemente, kao što su:

- **Tehničke karakteristike:** Detaljan opis predmeta nabavke (specifikacije, materijali, dimenzije, standardi kvaliteta, tehničke performanse), informacije o usklađenosti sa relevantnim standardima, mogućnosti prilagođavanja ili dodatnih funkcionalnosti itd.
- **Rokovi:** Rok isporuke, realizacije usluge ili radova, garancijski rokovi i drugi rokovi od značaja za predmet nabavke.
- **Servis i održavanje:** Uslovi i organizacija servisne podrške, reakcioni rokovi, rokovi redovnog i vanrednog održavanja, dostupnost rezervnih delova, njihova cena i rok isporuke i dr.
- **Finansijski uslovi (osim cene):** Uslovi i rokovi plaćanja (avans, odloženo plaćanje, rate), eventualni popusti i sl.
- **Reference, iskustvo ponuđača, tehnička opremljenost:** Spisak relevantnih realizovanih poslova, odnosno preporuke prethodnih korisnika, posebna stručnost ili sertifikati, kako za ponuđača tako i za osoblje, tehnička oprema, odnosno kapaciteti ponuđača.
- **Ugovorni uslovi:** Predlozi ugovornih odredbi, ograničenja ili specifični uslovi koje ponuđač ima, mogući rizici sa aspekta nabavke (npr. duži rokovi isporuke zbog specijalizovane proizvodnje) i sl.
- **Ekološki i socijalni aspekti:** Informacije o energetskej efikasnosti, podaci o održivosti i ekološkim sertifikatima, informacije o mogućnosti reciklaže, ekološkim standardima u proizvodnji, društvena odgovornost ponuđača...

Pribavljanjem većeg broja informacija kroz informativne ponude naručilac može realnije proceniti vrednost nabavke, pravilno definisati tehničke specifikacije i druge uslove postupka, kao i prepoznati potencijalne rizike i ograničenja na tržištu.

Kao što je već navedeno, primarno prikupljanje podatka podrazumeva:

- upućivanje upita privrednim subjektima (e-mail, pismo, obrazac upita);
- slanje upitnika, anketa;
- traženje informativnih ponuda od potencijalnih ponuđača⁵.

Dokazi o sprovedenom istraživanju tržišta su: dokaz o slanju upita (print screen, štampa, poslata pošta); pristigle informativne ponude privrednih subjekata; upitnici, ankete, prateći formulari koje je naručilac koristio.

Na osnovu prikupljenih informacija sačinjava se zapisnik/izveštaj o primarnom istraživanju sa analizom pristiglih podataka: podaci o kontaktiranim privrednim subjektima; datum slanja upita i rok za dostavu; pristigli odgovori i broj nedostavljenih odgovora; dobijeni podaci (cene, rokovi, tehničke karakteristike), uz eventualnu komparativnu analizu (tabele i grafike ako je potrebno) i zaključak o procenjenoj vrednosti, tehničkim mogućnostima tržišta, rizicima i sl.

4. DIJALOG SA POTENCIJALNIM PONUĐAČIMA: Dijalog sa tržištem predstavlja jedan od izuzetno kvalitetnih načina istraživanja tržišta i pripreme postupka javne nabavke, jer ovaj vid komunikacije naručiocu omogućava da u neposrednom razgovoru razume stanje na tržištu, raspoložive tehnologije, tehničke mogućnosti, eventualna ograničenja, trendove cena, kao i kapacitet i interesovanje privrednih subjekata za učešće u planiranoj nabavci. Dobro sproveden dijalog gradi poverenje između naručioca i tržišta, smanjuje rizik od neuspeh ili

4) Traženje informativne ponude samo od jednog potencijalnog ponuđača, i to od strane ponuđača sa kojim je naručilac već imao zaključen ugovor za isti predmet nabavke, ne predstavlja postupanje koje se može kvalifikovati kao adekvatno istraživanje tržišta.

5) Primer Zahteva za dostavljanje informativnih ponuda dostupan je u pomenutim Smernicama o sprovođenju istraživanja tržišta u oblasti javnih nabavki, Prilog 3.

nekonkurentnih postupaka, a istovremeno osigurava transparentnost i ravnopravan pristup svim potencijalnim ponuđačima.

Dijalog sa tržištem može se organizovati na različite načine, u zavisnosti od potrebe naručioca, kompleksnosti nabavke i interesovanja privrednih subjekata. Najčešći pristupi su:

- **Otvoreni informativni sastanak:** Održava se jedan sastanak kojem mogu prisustvovati sve zainteresovane kompanije. Ovakav sastanak je prikladan za postupke gde je tržište homogeno ili kada postoji veliki broj potencijalnih ponuđača. To podrazumeva da naručilac daje ključne informacije o planiranoj nabavci, a prisutni imaju mogućnost da postavljaju pitanja i daju sugestije. Primer ovakvog pristupa može biti za nabavku laboratorijske opreme za potrebe naučnoistraživačkog rada, kao što su analitički instrumenti (npr. spektrometri, hromatografi ili mikroskopi). U tom slučaju naručilac može organizovati otvoreni informativni sastanak na koji poziva sve zainteresovane dobavljače laboratorijske opreme. Na sastanku bi predstavio planiranu nabavku, ciljeve istraživanja i osnovne tehničke zahteve, dok bi privredni subjekti imali priliku da ukažu na dostupna tehnološka rešenja, predlože optimalne konfiguracije opreme, kao i da skrenu pažnju na rokove isporuke, instalacije i obuke korisnika. Na ovaj način naručilac dobija širi uvid u stanje na tržištu i može realnije definisati tehničke specifikacije i uslove nabavke, uz obezbeđivanje jednakog pristupa svim potencijalnim ponuđačima.
- **Više zasebnih sastanaka u manjim grupama:** Organizuju se sastanci sa grupama od 3–5 kompanija. Ovo je pogodno za složenije nabavke ili kada se očekuje detaljnija tehnička diskusija, jer omogućava fokusiraniji dijalog i kvalitetnije informacije.
- **Individualni sastanci (po potrebi):** Koriste se kada su rešenja specifična ili kada je tehnologija kompleksna. Ipak, naručilac mora obezbediti jednak tretman svih učesnika, sve informacije date jednoj strani moraju biti dostupne i ostalima.

Dobra priprema dijaloga direktno utiče na kvalitet informacija koje će naručilac dobiti. Stoga, važna je **izrada detaljnog dnevnog reda** koji može da sadrži: pregled planirane nabavke, preliminarne tehničke specifikacije, pitanja za učesnike (tehničke, organizacione, komercijalne), teme o kojima se očekuje povratna informacija, vreme za postavljanje pitanja. Pored toga, potrebno je blagovremeno obaveštavanje privrednih subjekata, što se može učiniti putem **objavljivanja poziva za informativni sastanak na internet stranici naručioca**, dostavljanjem poziva putem elektronske pošte, preko udruženja koji okupljaju ponuđače, npr. privredne komore i sl.

Naručilac treba da omogući da ugovorni uslovi, nacrt specifikacije, koncept rešenja i druga dokumenta (prezentacija naručioca, ako postoji) budu dostupni za pregled pre sastanka, kako bi učesnici mogli da pripreme odgovore. Takođe, korisno je da naručilac omogući da se pitanja dostave i pisanim putem.

Konačno, dokumentovanju dijaloga se mora posvetiti posebna pažnja, što podrazumeva **vođenje zapisnika** (datum, vreme i mesto održavanja; evidencija učesnika - imena i nazivi firmi, potpisi učesnika; tema sastanka; pitanja i komentari privrednih subjekata; data pojašnjenja naručioca; sve relevantne informacije razmenjene tokom razgovora; odgovori na pisana pitanja privrednih subjekata; potpis zapisničara)⁶, kao i distribuciju zapisnika svim učesnicima (slanjem učesnicima ili npr. objavljivanjem na internet stranici naručioca).

Pored toga, naručilac može sačiniti interni dokument/izveštaj u kojem navodi kako su primljene informacije uzete u obzir u daljoj pripremi postupka, odnosno pri: izradi tehničke specifikacije, definisanju kriterijuma, proceni rizika, određivanju procenjene vrednosti itd.

5. DRUGI VIDOVI ISTRAŽIVANJA TRŽIŠTA

Pored prethodno navedenih, naručilac može vršiti istraživanje tržišta i na druge načine, kao što je korišćenje internih baza podataka (prethodne nabavke istog predmeta – izvodi, analize, tabele; istorijski podaci o isporukama, dobavljačima, uslovima, cenama...) ili konsultovanje

⁶) Primer Zapisnika o održanom sastanku sa privrednim subjektima dostupan je u pomenutim Smernicama o sprovođenju istraživanja tržišta u oblasti javnih nabavki, Prilog 4.

stručne literature, tehničkih standarda, analiza tržišnih izveštaja i sl. Takođe i pribavljanje informacija telefonskim putem, ako je primereno konkretnim okolnostima (npr. nedostatak mogućnosti slanja upita elektronskim putem), nije zabranjeno, ali se o tome mora sačiniti beleška koja će sadržati sve podatke u vezi obavljenog razgovora, od kontakt telefona, datuma i vremena razgovora, lica sa kojim je obavljen razgovor, naziva kompanije, postavljenim pitanjima i dobijenim odgovorima. Ovaj pristup treba maksimalno izbegaviti i primenjivati samo izuzetno, kada su druge mogućnosti iscrpljene, nemoguće ili neefikasne.

 **PITANJE:** Koja je razlika istraživanja tržišta prema članu 29. i članu 89. ZJN, kada mora a u kom smislu je mogućnost?

 **ODGOVOR:** Razlika između istraživanja tržišta iz člana 29. i člana 89. ZJN ogleda se u njihovoj pravnoj prirodi, svrsi i stepenu obaveznosti. **Istraživanje tržišta iz člana 29. predstavlja zakonsku obavezu naručioca**, jer je neposredno povezano sa određivanjem procenjene vrednosti predmeta javne nabavke. ZJN izričito propisuje da procenjena vrednost mora biti objektivna i zasnovana na prethodno sprovedenom ispitivanju tržišta, što znači da naručilac ne može zakonito pokrenuti postupak bez ovog koraka. Svrha ovog istraživanja je da obezbedi realno sagledavanje cena i drugih relevantnih elemenata poput kvaliteta, garancije i troškova održavanja.

Nasuprot tome, **istraživanje tržišta iz člana 89. ima fakultativni karakter**, što znači da ga naručilac može, ali ne mora sprovesti. Njegova svrha nije primarno određivanje procenjene vrednosti, već dodatna priprema postupka javne nabavke, uključujući informisanje tržišta i pribavljanje stručnih saveta ili mišljenja privrednih subjekata. Ovo istraživanje služi unapređenju kvaliteta konkursne dokumentacije i samog postupka, ali pod uslovom da se ne naruše osnovna načela javnih nabavki, kao što su konkurencija, jednakost ponuđača i transparentnost.

PRIMER: Naručilac koji planira nabavku IT rešenja može putem dijaloga sa privrednim subjektima ispitivati šta tržište nudi, kao što je:

- Koje funkcionalnosti sistemi standardno obuhvataju?
- Koji su modeli licenciranja i implementacije?
- Koliko traje uvođenje sistema u rad?
- Kakve kadrovske i tehničke kapacitete imaju i kakvo iskustvo na sličnim projektima?

Na ovaj način naručilac ne prikuplja samo podatke o ceni, već i o tehničkim rešenjima, načinu realizacije i kapacitetima ponuđača, kako bi adekvatno definisao predmet nabavke i uslove za učešće. Ovakvo angažovanje dodatnih informacija posebno je značajno za složenije ili specijalizovane nabavke.

U tom smislu, član 29. propisuje obavezno istraživanje kao nužan element zakonite pripreme nabavke, dok član 89. predviđa mogućnost dodatnog istraživanja radi efikasnijeg i kvalitetnijeg sprovođenja postupka.

 **PITANJE:** Kako motivisati privredne subjekte da učestvuju u postupku pribavljanja informativnih ponuda, naročito kada smatraju da ranije nisu imali koristi od učešća?

 **ODGOVOR:** Motivacija privrednih subjekata da učestvuju u postupku istraživanja tržišta predstavlja poseban izazov, naročito u situacijama kada su imali iskustvo koje im nije donelo nikakvu korist. Jedan od načina koji stvara poverenje, jeste dijalog koji je objašnjen u odgovoru na prvo pitanje, te taj pristup u istraživanju tržišta treba koristiti kada je god to primereno.

Međutim, pored dijaloga, poverenje se može postići i kod istraživanja tržišta putem pribavljanja informativnih ponuda, tako što će im naručilac pre svega jasno objasniti svrhu i značaj

istraživanja tržišta. Važno je da **privredni subjekti razumeju da informacije koje dostavljaju direktno utiču na kvalitet postupka i da se na osnovu njih kreiraju realne tehničke specifikacije, rokovi i uslovi koji kasnije mogu olakšati njihovo učešće u samoj nabavci.** Od ključne je važnosti da komunikacija ne ostane jednosmerna, već da naručilac pokaže na koji način su informacije uzete u obzir. To se u praksi može ostvariti na više načina. **Naručilac može, na primer, nakon prikupljanja informativnih ponuda, organizovati konsultativni sastanak ili onlajn prezentaciju na kojoj će predstaviti koje sugestije su prihvaćene,** koje nisu i iz kojih razloga. Takođe, moguće je učesnicima poslati sažeti izveštaj o sprovedenom istraživanju tržišta, u kome bi se na anoniman način prikazali ključni komentari i način na koji su uticali na pripremu postupka. Kada privredni subjekti vide da se njihovi komentari zaista razmatraju i da doprinose fer uslovima nabavke, raste njihova spremnost da se uključe i u narednim istraživanjima.

Dugoročno posmatrano, stvaranje osećaja partnerskog odnosa i otvorenog dijaloga sa tržištem najefikasnije podstiče privredne subjekte da učestvuju, čak i ako u ranijim situacijama nisu imali neposrednu korist od odazivanja na informativne upite.

 **PITANJE:** Da li je potrebno sprovoditi istraživanje tržišta i za nabavke na koje se ZJN ne primenjuje?

 **ODGOVOR:** Da. **Istraživanje tržišta je potrebno sprovoditi i za nabavke na koje se ZJN ne primenjuje,** jer naručilac i u tim slučajevima mora obezbediti ekonomično trošenje javnih sredstava, izbor ekonomski najpovoljnije ponude i transparentno donošenje odluka. Prikupljanje informacija o cenama, uslovima i mogućnostima na tržištu omogućava da se i ove nabavke izvrše odgovorno i u skladu sa načelima, čak i kada formalni postupci javnih nabavki nisu obavezni. Pri svemu tome, utvrđivanje procenjene vrednosti predmeta nabavke, od uticaja je na planiranje i određivanje da li postoji osnov za nabavku na koju se zakon ne primenjuje u smislu pragova iz člana 27. ZJN.

 **PITANJE:** Kako postupati u istraživanju tržišta u nabavkama za koje praktično postoji samo jedan potencijalni ponuđač (npr. licencirani servis specijalizovane opreme)?

 **ODGOVOR:** Istraživanje tržišta se u tim slučajevima sprovodi **prikupljanjem informacija od tog privrednog subjekta.** Važno je sve dokumentovati na načine kako je navedeno u odgovoru na pitanje broj 1. Pored toga potrebno je imati i **odgovarajući dokaz da je jedini licencirani servis,** što mogu biti potvrde proizvođača opreme. Informacije i o ostalim pitanjima od značaja za istraživanje tržišta mogu se zatražiti od samog proizvođača konkretne specijalizovane opreme i time istraživanje upotpuniti.

 **PITANJE:** Kako sprovesti istraživanje tržišta kada domaćih ponuđača nema ili je njihovo prisustvo ograničeno?

 **ODGOVOR:** Ograničeno prisustvo domaćih ponuđača **ne isključuje istraživanje tržišta i van granica.** Tržište javnih nabavki otvoreno je i za inostrane ponuđače, tako da su svi načini istraživanja tržišta navedeni u odgovoru na pitanje broj 1. primereni i za inostrane ponuđače. U tim slučajevima je korisno informisati privredne subjekte o načinima pristupa javnim nabavkama u Srbiji i dostupnosti na Portalu javnih nabavki, vodeći računa o poštovanju načela javnih nabavki.

 **PITANJE:** Kako postupati u vezi sa procenom vrednosti kod nabavki finansiranih iz projektnih sredstava, kada je budžet unapred definisan, odnosno kada je procenjena vrednost značajno veća od sredstava koje je odobrilo ministarstvo?



ODGOVOR: Procena vrednosti svake pojedinačne nabavke se vrši u skladu sa pravilima koja su objašnjena u odgovoru na pitanje broj 1. bez obzira na izvor finansiranja i okolnost prethodno definisanog budžeta. Stoga, prilikom izrade budžeta projekta trebalo bi imati u vidu navedeno, te realno i na osnovu istraživanja tržišta vršiti procenu potrebnih sredstava koja će projektom biti budžetirana. Navedeno posebno imajući u vidu da je članom 152. stav 7. ZJN propisano da obaveze koje naručilac preuzima ugovorom o javnoj nabavci moraju da budu ugovorene u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem, odnosno raspolaganje finansijskim sredstvima. U okolnostima u kojima postoji prethodno definisan budžet, odnosno limit odobren od strane ministarstva, svoje potrebe naručilac, ukoliko je moguće, treba da prilagodi raspoloživim sredstvima ili da primeni odgovarajuće mehanizme da obezbedi sredstva u skladu sa potrebama, a sve na osnovu procene vrednosti izvršene u skladu sa pravilima istraživanja tržišta.



PITANJE: Na koji način uzeti u obzir inflaciju kada je istraživanje tržišta urađeno u decembru, plan nabavki donet nakon toga u januaru, a postupak nabavke se sprovodi tek u novembru?



ODGOVOR: S obzirom da ZJN propisuje da plan nabavki sadrži procenjenu vrednost javne nabavke⁷, a da se procenjena vrednost zasniva na ispitivanju i istraživanju tržišta⁸ to znači da prilikom planiranja nabavki mora biti sprovedeno istraživanje tržišta. Istovremeno, procenjena vrednost mora da bude validna u vreme pokretanja postupka, što upućuje na obavezu naručioca da u tom trenutku proveriti da li je vrednost iz plana i dalje realna.

Kada postoji veći vremenski razmak između istraživanja tržišta (npr. decembar), usvajanja plana nabavki (januar) i pokretanja postupka (novembar), naručilac mora obezbediti da procenjena vrednost odražava aktuelna tržišna kretanja. U tom smislu, **već u fazi planiranja moguće je ukalkulisati očekivanu inflaciju** tako što se početna procena iz istraživanja tržišta uveća na osnovu relevantnih i javno dostupnih pokazatelja, poput mesečne ili godišnje inflacije objavljene od strane RZS⁹, sektorskih indeksa ili projekcija kretanja cena za konkretan predmet nabavke. Na taj način korigovana procenjena vrednost unapred uzima u obzir očekivani rast cena i realnije odražava iznos potreban za sprovođenje postupka u kasnijem periodu.



PITANJE: Da li je neophodno da se finansijski plan i plan javnih nabavki u potpunosti poklapaju u trenutku njihovog usvajanja? Ovo iz razloga što se dešava u praksi da u trenutku pripreme plana nabavki očekivani projekti iz kojih se finansiraju nabavke nisu odobreni, već se odobre kasnije tokom godine.



ODGOVOR: Nije neophodno da se finansijski plan i plan javnih nabavki u potpunosti poklapaju prilikom usvajanja. Plan javnih nabavki može da se zasniva na projekcijama potreba i očekivanim projektima, čak i ako sredstva u tom trenutku nisu u potpunosti obezbeđena finansijskim planom. Ključno je da sredstva budu obezbeđena u trenutku zaključenja ugovora, odnosno kada se preuzima finansijska obaveza. Ovakav pristup omogućava smanjenje broja izmena i dopuna Plana javnih nabavki tokom godine i doprinosi efikasnijem sprovođenju postupaka. Svakako treba uzimati u obzir realno očekivane projekte.

Za takve situacije pogodni su okvirni sporazumi i sistemi dinamične nabavke jer omogućavaju da se ugovori zaključuju tek kada su sredstva obezbeđena.



PITANJE: Kada je predmet javne nabavke podeljen u partije, da li naručilac unapred izuzima pojedine partije iz postupka javne nabavke na osnovu člana 35. stav 4. ZJN, odnosno

7) Član 88. ZJN.

8) Član 29. stav 1. ZJN.

9) RSZ - Republički zavod za statistiku.

da li se te partije unose u plan javnih nabavki ili u plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, i kako se postupa u tim slučajevima?



ODGOVOR: Naručilac može izuzeti jednu ili više partija iz postupka javne nabavke ako su ispunjeni uslovi iz člana 35. stav 4. ZJN, odnosno, ako je vrednost pojedinačne partije manja od 300.000 dinara za dobra i usluge ili manja od 500.000 dinara za radove i ako zbir vrednosti svih tako izuzetih partija ne prelazi prag iz člana 27. ZJN. **Takve partije moraju biti predviđene u Planu javnih nabavki**, u okviru ukupne procenjene vrednosti javne nabavke, jer se plan odnosi na celokupan predmet nabavke. One se ne unose u plan nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, već se **nakon izuzimanja iz postupka javne nabavke primenjuje procedura nabavke propisana internim aktom** (pravilnikom) naručioca za nabavke na koje se ZJN ne primenjuje.

PRIMER: Ukupna vrednost hemikalija u Planu javnih nabavki 6.357.000 dinara

Partija 1	350.000	Partija 7	1.000.000
Partija 2	380.000	Partija 8	358.000
Partija 3	300.000	Partija 9	766.000
Partija 4	435.000	Partija 10	65.000
Partija 5	2.108.000	Partija 11	118.000
Partija 6	428.000	Partija 12	49.000

Prema članu 35. stav 4. ZJN, a shodno datom primeru, **mogu se izuzeti partije 10, 11 i 12**, jer je svaka pojedinačne vrednosti ispod 300.000 dinara, a njihov zbir iznosi 232.000 dinara, što je manje od 1.000.000 dinara. Te tri partije neće biti predmet postupka javne nabavke, već će ih naručilac sprovesti u skladu sa internim aktom.

U tom slučaju, prilikom sprovođenja postupka konkretne javne nabavke, na Portalu javnih nabavki, naručilac označava na odgovarajućem koraku koje se partije izuzimaju na osnovu člana 35. stav 4. ZJN i navodi kratko obrazloženje (predmet partije/partija, vrednost i eventualno druge relevantne podatke). Na Portalu javnih nabavki će se tada jasno videti da je određena partija izuzeta iz sprovođenja postupka na osnovu navedenog člana ZJN.

Dakle, **izuzeće partija vrši se pre sprovođenja postupka javne nabavke** (prilikom pripreme postupka i konkursne dokumentacije za preostale partije koje će biti predmet postupka javne nabavke), odnosno naručilac ne treba da sprovede postupak, ustanovi da nema ponuda, pa tek da onda izuzme partiju.

Nakon što je naručilac za izuzete partije sproveo odgovarajuće procedure za nabavke na koje se ZJN ne primenjuje, propisane internim aktom, unosi podatke i o tim ugovorima (narudžbenicama) u Registar ugovora, kao izuzeće po osnovu člana 27. ZJN, uz napomenu da je nabavka izuzeta na osnovu člana 35. stav 4. ZJN. Evidentiranje ovih podataka u Registru ugovora omogućava da budu deo godišnjeg izveštaja o izuzetim nabavkama shodno članu 181. st. 3. i 4. ZJN.



PITANJE: Kako treba tumačiti odredbu člana 29. stav 3. ZJN, prema kojoj se predmet javne nabavke mora odrediti kao tehnička, tehnološka, funkcionalna i druga objektivno određiva celina, prilikom utvrđivanja da li se određena nabavka, s obzirom na procenjenju vrednost, nalazi u režimu primene ZJN ili može biti izuzeta od njegove primene? Odnosno, kako razlikovati dozvoljeno razdvajanje predmeta nabavke od nedozvoljenog „cepanja“ nabavke radi izbegavanja primene ZJN¹⁰?

10) Podela predmeta nabavke na više nabavki s ciljem izbegavanja primene odredaba ZJN ili odgovarajućih pravila postupka javne nabavke, predstavlja prekršaj za naručioca i odgovorno lice (član 236. stav 1. tačka 1) ZJN).



ODGOVOR: Cilj ove odredbe je da obezbedi da se procenjena vrednost nabavke utvrđuje na realan i objektivna način i da se spreči veštačko razdvajanje jedinstvenih nabavki radi izbegavanja primene ZJN. Tehnička, tehnološka, funkcionalna i druga objektivno odrediva celina postoji kada dobra, usluge ili radovi imaju međusobnu zavisnost u radu ili upotrebi, kada su projektovani da zajedno funkcionišu kao jedinstven sistem, kada pojedinačni elementi nemaju punu ili razumnu svrhu bez ostalih elemenata itd. Međutim, pored toga, treba posmatrati ove celine i prema logici tržišta i dobavljača, a ne kao apstraktnu definiciju.

Naime, ako su predmet nabavke npr. reagensi, koji imaju različite namene, koriste se za različite projekte, ali su dobavljači privredni subjekti koji se upravo bave prodajom te vrste dobara, ne bi se svaki reagens mogao posmatrati kao posebna celina, već se moraju posmatrati svi reagensi i njihova procenjena vrednost u zbiru, a predmet nabavke bi potencijalno mogao da se podeli u partije.

Razlikovanje dozvoljenog razdvajanja od nedozvoljenog cepanja zahteva procenu konkretnih okolnosti svakog slučaja, pri čemu je odlučujuće da li je razdvajanje objektivno opravdano ili je usmereno na zaobilaženje zakonskih obaveza. Ako je već u fazi planiranja moguće razumno predvideti da će se tokom određenog perioda nabavljati više međusobno povezanih dobara, radova ili usluga koje zajedno čine jedinstvenu funkcionalnu celinu, njihovo razdvajanje radi smanjenja procenjene vrednosti predstavlja nedozvoljeno cepanje nabavke. Suprotno tome, kada razdvajanje proizlazi iz stvarnih potreba naručioca, različite namene, odsustva međusobne zavisnosti i nepostojanja jedinstvene svrhe, uzimajući u obzir i tržišnu logiku, takvo razdvajanje je u skladu sa ZJN.



PITANJE: Kako odrediti CPV oznake u situaciji kada službenik za javne nabavke na osnovu naziva predmeta definisanog od strane istraživača ne može da pronađe tačnu CPV oznaku?



ODGOVOR: Određivanje CPV oznake ne bi trebalo da bude odgovornost samo službenika za javne nabavke, ona se mora vršiti u saradnji sa istraživačima ili korisnicima nabavke, jer oni najbolje poznaju prirodu i funkciju predmeta nabavke. U situacijama kada nema potpuno precizne CPV oznake, **preporučuje se da se koristi prva, opšta CPV oznaka** koja odgovara kategoriji nabavke, odnosno ona koja najviše odgovara prirodi predmeta nabavke.

CPV oznaka je obavezan podatak i u Planu javnih nabavki¹¹, što ukazuje da se opredeljuje već pri pripremi ovog plana. Korisno je da se CPV oznaka opredeli i pri pripremi Plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, to je ujedno jedan od podataka koji se unosi u Registar ugovora na Portalu javnih nabavki, pri evidentiranju podataka o ugovorima (narudžbenicama) zaključenim na osnovu člana 27. ZJN¹².



PITANJE: Kako NIO može efikasno da planira i sprovodi javne nabavke u uslovima nepredvidivosti stvarnih potreba i raspoloživih sredstava, kada odobravanje projekata nije potpuno izvesno u trenutku planiranja, a po odobrenju projekata rokovi za realizaciju su kratki, dok postupci javnih nabavki traju dugo, počev od procedura internih za izmene plana do svih ostalih procedura i rokova za sprovođenje postupka?



ODGOVOR: ZJN omogućava određeni stepen fleksibilnosti u ovakvim situacijama, pod uslovom da se planiranje zasniva na realnim i razumno predvidivim okolnostima u trenutku izrade plana.

NIO može u plan javnih nabavki uvrstiti i nabavke za koje sredstva u trenutku planiranja još nisu formalno obezbeđena, ukoliko postoji realno očekivanje da će projekti biti odobreni tokom godine. Samo uvrštavanje nabavke u plan ne stvara obavezu njenog sprovođenja, već omogućava da se, u slučaju odobravanja projekta, postupak može pokrenuti bez odla-

11) Član 88. stav 1. tačka 1) ZJN.

12) Pored navedenog, pravilno određivanje CPV oznake je od značaja i iz drugih razloga: da li je reč o izuzetku od primene ZJN i pod kojim uslovima (npr. izuzetak iz člana 12. stav 1. tačka 12) ZJN, o čemu je pojašnjenje dato u odgovoru na pitanje br. 4. u odeljku Izuzeci od primene ZJN); da li je reč o društvenim i drugim posebnim uslugama iz Priloga 7 i člana 27. stav 1. tačka 3) ZJN, posebno jer je vrednost ovog izuzetka značajno veća u odnosu na pragove iz tačke 1) istog člana.

ganja i dodatnih izmena plana. Međutim, ovde treba biti vrlo oprezan, kako se planiranje ne bi obesmisliilo i unosile u plan nabavki, one nabavke koje nisu u velikoj meri izvesne.

Kako bi se prevazišao jaz između dugog trajanja postupaka javnih nabavki i kratkih rokova za realizaciju projekata, naročito se preporučuje planiranje i korišćenje okvirnih sporazuma i sistema dinamične nabavke. Okvirni sporazumi omogućavaju da se, nakon sprovedenog postupka i izbora dobavljača, pojedinačne nabavke realizuju brzo, u trenutku kada projekat bude odobren i sredstva obezbeđena. Na taj način se izbegava pokretanje kompletnog postupka javne nabavke za svaku pojedinačnu potrebu, čime se značajno skraćuje vreme realizacije.

Sistem dinamične nabavke predstavlja posebno pogodno rešenje za često ponavljane i standardizovane nabavke, kao što su laboratorijski potrošni materijal ili određene vrste opreme i usluga. Njegova prednost je u tome što omogućava stalno uključivanje novih ponuđača tokom trajanja sistema, uz istovremeno brzo sprovođenje pojedinačnih nabavki kada se potreba pojavi. Time se obezbeđuje i fleksibilnost i konkurencija, uz očuvanje transparentnosti.

Više o okvirnim sporazumima i sistemu dinamične nabavke, dato je u odeljku 2 ovog vodiča.

Takođe, kada je reč o rokovima za podnošenje ponuda u postupku javne nabavke, **postoje mogućnosti za skraćanje rokova, kao što je korišćenje oglasa prethodnog informativnog obaveštenja**¹³. Objavljivanjem ovog oglasa najmanje 35 dana pre pokretanja postupka javne nabavke, naručilac unapred informiše potencijalne ponuđače o planiranoj nabavci, čime im daje dodatno vreme da se pripreme, pa se u kasnijem postupku, npr. otvorenom postupku, rok za podnošenje ponuda može zakonito skratiti i na 15 dana¹⁴. Ova mogućnost je naročito značajna kod projekata sa ograničenim vremenom trajanja, kao što su naučnoistraživački ili projektno finansirani poslovi, gde bi primena redovnih rokova mogla ugroziti realizaciju projektnih aktivnosti. Korišćenjem prethodnog informativnog obaveštenja, naručilac ne narušava načela transparentnosti i konkurencije, već unapred obezbeđuje veću informisanost tržišta i efikasnije sprovođenje postupka.

? **PITANJE:** Da li se pojednostavljenjem i unapređenjem internih procedura u procesu planiranja i sprovođenja postupaka može ubrzati realizacija nabavki?

📢 **ODGOVOR:** Da. NIO, kao i svi drugi naručioci, imaju obavezu da internim aktom (pravilnikom) iz člana 49. stav 2. ZJN, urede način planiranja, sprovođenje postupaka nabavki i praćenje izvršenja ugovora. Navedeno se odnosi kako na javne nabavke, tako i na nabavke na koje se ZJN ne primenjuje.

Ujedno, predmet uređivanja je i način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica u sve tri faze nabavke (planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja ugovora). **Suština nije da se preuzumu/prepišu odredbe iz ZJN**, već da se propiše način postupanja, razmene informacija, odgovornosti u vezi sa radnjama koje nisu eksplicitno propisane odredbama ZJN (npr. procedura i rokovi planiranja na nivou NIO, koliko su detaljne informacije u vezi sa predmetom planiranja, ko i kako vrši istraživanje tržišta, kako se navedeno dokumentuje; ili način razmene informacija o izvršenju ugovora unutar NIO u cilju objavljivanja podataka u Registar ugovora).

Takođe, nije preporučljivo da naručioci preuzimaju (kopiraju) interne akte drugih naručilaca, umesto da ih prilagode svojoj organizaciji, načinu funkcionisanja, potrebama i realizaciji nabavki.

Bitno je sagledati i da li se određene procedure na nivou NIO mogu pojednostaviti (npr. procedura izmene finansijskog plana i plana javnih nabavki), vremenom unapređivati procedure u cilju efikasnijeg sprovođenja nabavki.

13) Član 107. ZJN.

14) Npr. umesto roka od 30 dana za podnošenje ponuda, rok se može skratiti na 15 dana.

Interne procedure se u određenoj meri mogu pojednostaviti, ubrzati (npr. može se skratiti interna procedura od inicijative za izmenom plana do odobravanja izmene; može se razmotriti da li se za pojedine aktivnosti mogu delegirati ovlašćenja, recimo da organ upravljanja ovlasti direktora instituta/dekana fakulteta da vrši izmene plana nabavki, ili sagledati da pojedine izmene plana nabavki ne moraju ići na prethodno odobravanje organa upravljanja, već da se o tome može naknadno izvestiti).

PITANJE: Da li NIO drugačijim pristupom u načinu sprovođenja nabavki mogu skratiti vreme potrebno za zaključenje ugovora?

ODGOVOR: Da. NIO mora unapred sagledati i projektovati svoje potrebe (prethodno iskustvo, poznate potrebe, očekivane i moguće potrebe) kako bi procedura nabavke bila blagovremeno sprovedena. U postupak se ne ide onda kada je potreba nastala, već ranije, a na način da omogući brže reagovanje.

Problem se često javlja jer se korisnik ne posveti dovoljno planiranju (okvirno se odredi suma novca, bez preciziranja na šta se sve to odnosi i u čemu su specifičnosti tih potreba), pa se informacije dobijaju tek pred sprovođenje postupka, što ne omogućava službeniku za javne nabavke da sveobuhvatnije sagleda mogućnosti, već sprovodi „ad hoc” nabavke odnosno namenski za konkretan slučaj¹⁵.

S druge strane, ako bi podaci bili potpuniji pri planiranju to bi omogućilo službeniku da proceni za koje predmete nabavki bi **NIO mogao da sprovede okvirni sporazum, za koje sistem dinamične nabavke, koje partije bi mogle da budu izuzete** u skladu sa članom 35. stav 4. ZJN i dr.

NIO mogu jedni od drugih preuzimati primere dobre prakse, moguća rešenja, i na taj način unapređivati svoje procedure i postupanja, ne čekajući da prolaze kroz iste probleme i dileme. Ima **NIO koje su krenule i u digitalizaciju u cilju unapređenja procesa planiranja i realizacije ugovora** (uvođenje softvera za proces nabavke; bez papirne dokumentacije, dokumenti u elektronskoj formi; uvođenje generisanja podataka; unapređenje praćenja izvršenja ugovora, posebno u cilju praćenja više projekata itd).

PITANJE: Na koji način se istraživači uključuju u proces planiranja? Kakva je komunikacija na relaciji istraživač – službenik za javne nabavke?

ODGOVOR: Komunikacija između korisnika nabavke (istraživača) i službenika za javne nabavke mora da bude dvosmerna.

Korisnik se mora posvetiti planiranju svojih potreba, istraživanju tržišta, dostavljanju svih potrebnih informacija za sprovođenje nabavke (šta je to tačno što korisniku treba, ako je potrebno nabaviti dobro tačno određenog proizvođača da da argumentaciju za navedeno)¹⁶. S druge strane, na službeniku za javne nabavke je da prepozna koje su procedure, u okvirima ZJN, odgovarajuće, koji su mehanizmi primenljiviji u cilju poboljšanja sprovođenja i realizacije nabavki. Više videti u odeljku posvećenom okvirnom sporazumu i sistemu dinamične nabavke.

¹⁵) *Tako se dešava da se u toku godine sprovodi više otvorenih postupaka za isti/sličan predmet nabavke, sa procenjenim vrednostima čak i ispod 100.000 dinara. Dešava se da rukovodioci projekata samostalno iniciraju postupke radi realizacije svojih aktivnosti, pa se iz tog razloga sprovodi više postupaka, umesto da se potrebe blagovremeno objedine i na takav način sprovede postupak. Ili recimo NIO sprovodi više postupaka zato što je na taj način lakše pratiti realizaciju ugovora (po postupku, po projektu), a to su pitanja koja se na drugi način mogu urediti (npr. sprovodi se konkretna druga faza u sistemu dinamične nabavke prema potrebi određenog projekta, ili se zaključuje poseban ugovor na osnovu okvirnog sporazuma). Postoje i primeri da ponuđači zbog male vrednosti ugovora ne pokreću odmah postupak dobijanja dozvole od ALIMS-a (taksa za izdavanje dozvole viša od vrednosti samog ugovora), a što dalje dovodi do kašnjenja u isporuci naručenih proizvoda. Ako su sve ove informacije unapred poznate, onda se nabavke za naredni put više ne sprovode na isti način, da se to sve ponavlja, već se traži drugo, primerenije rešenje.*

¹⁶) *Ako korisnik ne dostavlja informacije blagovremeno, ako ne objedinjuje potrebe, može se desiti da se čak i za nabavke manjih vrednosti sprovodi otvoreni postupak sa dužim rokovima za podnošenje ponuda (zbog ukupnih vrednosti istog predmeta nabavke).*

Istraživači kao korisnici predmeta nabavke moraju biti uključeni u proces planiranja od samog početka (planiranje na godišnjem nivou), kako bi se objedinile potrebe i sagledale eventualne specifičnosti na nivou predmeta nabavke, što bi omogućilo službeniku da primeni adekvatnije procedure i rokove. U suprotnom, **ako se potrebe prikazuju „ad-hoc“, za konkretnu organizacionu jedinicu, za određeni projekat, tek kad se pojavi potreba za sprovođenjem postupka javne nabavke, to će samo prolongirati i produžiti realizaciju**, uz češće izmene plana nabavke, sprovođenje većeg broja postupaka za isti predmet javne nabavke.

Različito interno postupanje upravo govori da pojedini naručioci za isti predmet nabavke sprovedu i više desetina postupaka nabavki, što nije ni ekonomično, ni efikasno. S druge strane, drugi naručilac uz drugačije planiranje sprovede jedan ili dva postupka sa odgovarajućom tehnikom (okvirnim sporazumom ili sistemom dinamične nabavke).

? **PITANJE:** Primetan je problem oko učešća stranih ponuđača. Prvo, pojedini ne žele da se registruju na Portalu javnih nabavki i da podnose ponude putem Portala. Takođe, ako je nabavka procenjene vrednosti preko 5.000.000 dinara potrebno je od stranog ponuđača, ako je prvorangirani, pribaviti dokaze o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta. Ima li načina da se prevaziđu ovi problemi?

📢 **ODGOVOR:** Ako je reč o postupcima javnih nabavki ponude se isključivo podnose putem Portala javnih nabavki, koji se konstantno unapređuje. U vreme pripreme ovog vodiča¹⁷ Portal raspolaže sa više opcija na engleskom jeziku, kako bi se stranim ponuđačima omogućilo lakše učešće u postupcima javnih nabavki: rečnik pojmova na engleskom jeziku; prikaz Portala na engleskom; uputstva dostupna na engleskom jeziku; pojašnjenja načina pretrage podataka na Portalu; način registracije na Portalu; uputstvo za naručioca kako bi pripremio dokumentaciju o nabavci na engleskom i kako bi dozvolio ponuđačima da ponudu/deo ponude podnesu na stranom jeziku; podnošenje ponude na stranom jeziku...). **Način da učešće stranih ponuđača podstakne, jeste ukazivanje na sve ove mogućnosti u okviru aktivnosti na istraživanju tržišta.**

Strani ponuđači, ukoliko su prvorangirani, za osnove isključenja iz člana 111. stav 1. tač. 1) i 2) ZJN (krivična dela i porezi) dostavljaju dokaze o ispunjenosti kriterijuma prema pravilima države u kojoj imaju sedište (npr. za neosuđivanost izvod iz kaznene evidencije ili drugog odgovarajućeg registra, ili odgovarajući dokument nadležnog sudskog ili upravnog organa). Ako se u državi u kojoj ponuđač ima sedište, ne izdaju takvi dokazi (ili ne obuhvataju sve potrebne podatke)¹⁸, **ponuđač može da, umesto dokaza, dostavi svoju pisanu izjavu datu pod krivičnom i materijalnom odgovornošću, overenu pred sudskim ili upravnim organom**, javnim beležnikom ili drugim nadležnim organom te države, u kojoj se navodi da ne postoje navedeni osnovi za isključenje. Ujedno, prema članu 129. ZJN, mogu se koristiti i potvrde o upisu u zvanične registre privrednih subjekata kojima se dokazuje ispunjenost kriterijuma. Ako je reč o dokazima za neke druge kriterijume (npr. reference), naručilac ne mora da zahteva ponovno dostavljanje dokaza, ako već raspolaže njima (npr. za istog ponuđača ima dokaz o referenci na osnovu prethodnog ugovora, a referenca se uklapa u postavljene zahteve)¹⁹.

Za dostavljanje dokaza minimalni zakonski rok je 5 radnih dana, ali ako se kao prvorangirani pojavljuje strani ponuđač, NIO treba da sagleda omogućavanje i dužeg roka, kako bi strani ponuđač bio u mogućnosti da u ostavljenom roku pribavi i dostavi potrebne dokaze.

17) Aktuelna 1.21 verzija Portala.

18) Da li se dokazi ne izdaju ili ne obuhvataju sve relevantne podatke može se proveriti putem baze potvrda na internetu (e-Certis) ili na drugi relevantan način. E-Certis je besplatna online baza podataka Evropske komisije koja pomaže naručiocima da pronađu informacije o tome koje potvrde (npr. o porezima, osuđivanosti za krivična dela) zahtevaju različite države.

19) Član 121. ZJN.

2. Izuzeci od primene ZJN

PITANJE: Da li NIO može da izuzme nabavku od primene ZJN ako se sredstva obezbeđuju od donatora?

ODGOVOR: Ne. **Nabavke koje se finansiraju iz sredstava donacija (npr. donator bespovratno daje sredstva za kupovinu opreme) nisu izuzete od primene ZJN.** Naručilac je dužan da sprovodi postupke javnih nabavki u skladu sa ZJN, bez obzira na izvor finansiranja. **Izuzetak su nabavke koje se finansiraju od strane međunarodnih organizacija ili međunarodnih finansijskih institucija** (npr. od strane Svetske banke, Evropske investicione banke), u skladu sa pravilima propisanim članom 11. ZJN²⁰. Međutim, i u tom slučaju za izuzetak od primene ZJN nije dovoljno da postoji međunarodni projekat, već se mora proveriti i ko finansira, kakav je način finansiranja po projektu, na šta već upućuje član 11. ZJN, kao i kakva pravila za nabavke su predviđena/ugovorena (npr. da li projekat ima ili upućuje na primenu posebnih pravila nabavki, ili je ugovorena odnosno proizlazi primena ZJN).

PITANJE: Da li je NIO dužan da sprovodi postupke javne nabavke ako nabavku plaća iz budžeta koji nije javni budžet (npr. sredstva iz industrije)?

ODGOVOR: Naručilac je dužan da sprovodi postupke javnih nabavki bez obzira na izvor finansiranja. Okolnost da su sredstva obezbeđena iz tzv. „sopstvenih prihoda“ ili drugih izvora nije od uticaja na obavezu primene ZJN.

PITANJE: Da li se isti predmet nabavke može naći u planu javnih nabavki i planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje? Naime, postoji situacija da naručilac ima javnu nabavku za koju sprovodi postupak javne nabavke za potrebe realizacije određenog projekta, a isti predmet nabavke treba da nabavi na osnovu pravila iz člana 11. stav 2. ZJN, za drugi projekat koji se finansira od strane međunarodne finansijske institucije (EIB).

ODGOVOR: Da, isti predmet nabavke može se istovremeno naći i u planu javnih nabavki i u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, pod uslovom da se radi o nabavkama zasnovanim na različitim pravnim osnovima.

Kada se isti predmet nabavke nabavlja za potrebe različitih projekata, moguće je da za jedan projekat postoje uslovi za primenu ZJN, dok se za drugi projekat, koji se finansira sredstvima međunarodne finansijske institucije, primenjuje izuzeće iz člana 11. stav 2. ZJN, jer međunarodni ugovor ili finansijski aranžman predviđa primenu posebnih pravila nabavke.

U takvoj situaciji, činjenica da je predmet nabavke isti ili sličan ne znači da je reč o jedinstvenoj nabavci koja mora biti obuhvaćena jednim postupkom. Presudan je pravni osnov nabavke, odnosno pravila po kojima se konkretna nabavka sprovodi. Zbog toga je pravilno da se nabavka koja se sprovodi po ZJN planira i vodi u planu javnih nabavki, dok se nabavka koja se sprovodi po pravilima EIB planira i vodi u posebnom planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje²¹.

Važno je, međutim, da **naručilac jasno razdvoji ove nabavke u planiranju, dokumentaciji i realizaciji, kako bi bilo vidljivo da ne dolazi do veštačkog razdvajanja** jedne iste nabavke radi izbegavanja primene ZJN. Razdvajanje je opravdano samo ako su nabavke vezane za različite projekte i sprovedene po različitim obavezujućim pravilima.

Međutim, **kada je reč o primeni člana 27. ZJN (izuzeće zbog vrednosti nabavke), retke su situacije koje bi bile opravdane** a da se predmet nabavke istovremeno nađe i u planu javnih nabavki i u planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje.

²⁰) Ako međunarodna organizacija ili finansijska institucija u potpunosti finansira navedene nabavke. Ako je to finansiranje većim delom, primenjuju se pravila koja su ugovorena.

²¹) U planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje preporuka je navesti osnov izuzeća (u opisanom primeru član 11. stav 2. ZJN). To je kasnije od značaja i u vezi sa godišnjim izveštavanjem izuzetih nabavki.

PITANJE: Kako se tumači izuzeće iz člana 12. stav 1. tačka 12) ZJN u vezi sa uslugama istraživanja i razvoja i u kojim slučajevima je NIO dužan da primeni ZJN, a u kojim slučajevima se nabavka može izuzeti?

ODGOVOR: Član 12. stav 1. tačka 12) ZJN polazi od opšteg pravila da su usluge istraživanja i razvoja izuzete od primene ZJN, ali zatim uvodi izuzetak od tog izuzeća, i to za tačno određene CPV oznake.

Naime, usluge istraživanja i razvoja koje **nisu obuhvaćene CPV oznakama od 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5 uvek su izuzete od primene ZJN**, bez obzira na način finansiranja ili korišćenja rezultata.

Za usluge istraživanja i razvoja koje **jesu obuhvaćene navedenim CPV oznakama**, ZJN predviđa izuzeće samo ako nisu ispunjena oba zakonom propisana uslova. Drugim rečima, **ove usluge nisu izuzete, odnosno podležu primeni ZJN, isključivo ako su kumulativno ispunjena oba sledeća uslova:**

- da korist od istraživanja ostvaruje isključivo naručilac, odnosno da su rezultati namenjeni isključivo njegovoj upotrebi i obavljanju njegovih poslova, i
- da naručilac u celosti finansira te usluge.

Ako makar jedan od ova dva uslova nije ispunjen, tada se i za ove CPV oznake primenjuje izuzeće, odnosno ZJN se ne primenjuje.

Primer primene ZJN postoji kada NIO naručuje istraživačko-razvojne usluge iz navedenih CPV oznaka, finansira ih u potpunosti iz sopstvenih sredstava i koristi rezultate isključivo za sopstvene naučne ili institucionalne potrebe. U tom slučaju, nabavka se mora sprovesti u skladu sa ZJN.

Suprotno tome, ako se isto takvo istraživanje delimično finansira iz sredstava donatora ili privrednog subjekta, ili ako se rezultati istraživanja koriste i za potrebe trećih lica, makar jedan od zakonskih uslova nije ispunjen i nabavka je izuzeta od primene ZJN, iako pripada navedenim CPV oznakama.

PITANJE: Da li se izuzeće iz člana 12. stav 1. tačka 12) ZJN za nabavke CPV oznaka navedenih u toj odredbi, može primeniti kada su usluge istraživanja i razvoja sufinansirane od strane drugog naručioca, kao što je Fond za razvoj Republike Srbije (u nastavku: Fond za razvoj), ili kada se istraživanje sprovodi za potrebe privatnog lica, i kako takve okolnosti utiču na obavezu sprovođenja postupka javne nabavke?

ODGOVOR: Činjenica da je Fond za razvoj naručilac ima direktan uticaj na primenu izuzeća iz člana 12. stav 1. tačka 12) ZJN. Kada su usluge istraživanja i razvoja obuhvaćene CPV oznakama od 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5, obaveza primene ZJN zavisi isključivo od toga da li su kumulativno ispunjena oba zakonska uslova, bez obzira na to što u finansiranju učestvuje više naručilaca. **Navedeno izuzeće ne može se primeniti samo zbog činjenice da su pomenute usluge istraživanja i razvoja sufinansirane od strane drugog naručioca**, uključujući Fond za razvoj. Kada NIO i Fond za razvoj, kao naručioci, zajednički finansiraju istraživačko-razvojne usluge koje su obuhvaćene CPV oznakama navedenim u članu 12. stav 1. tačka 12), a rezultati istraživanja su namenjeni isključivo upotrebi NIO i obavljanju njihovih poslova, smatra se da su **kumulativno ispunjena oba zakonska uslova za primenu ZJN**. U takvom slučaju, NIO je dužan da sprovede postupak javne nabavke u skladu sa ZJN.

Međutim, izuzeće iz člana 12. stav 1. tačka 12) ZJN može se primeniti kada se istraživačko-razvojne usluge, bez obzira na to što u njihovom finansiranju učestvuje i Fond za razvoj, sprovode za potrebe privatnog lica, odnosno kada korist od rezultata istraživanja ne ostva-

ruju isključivo naručioci. U toj situaciji nije ispunjen uslov da su usluge namenjene isključivo upotrebi naručioca, pa se ZJN ne primenjuje.

Na primer, ako NIO samostalno ili u sufinansiranju od strane Fonda za razvoj finansira istraživanje koje se realizuje za potrebe nekog privrednog društva, a rezultati istraživanja služe toj kompaniji za razvoj proizvoda ili tehnologije, takva nabavka može biti izuzeta od primene ZJN po osnovu člana 12. stav 1. tačka 12) ZJN.

 **PITANJE:** Da li su ugovori o delu/autorskom delu izuzeti od primene ZJN i da li se procenjena vrednost svih ugovora o delu, bez obzira na predmet posla, posmatra kumulativno ili pojedinačno? Kako se obezbeđuje konkurencija kod ugovora o delu?

 **ODGOVOR:** Sama činjenica da je reč o zaključivanju ugovora o delu/autorskom delu, ne znači da postoji osnov za izuzeće od primene ZJN. Pri određivanju da li su ugovori o delu izuzeti ili podležu primeni ZJN, **presudan je predmet ugovora i njihova ukupna vrednost**. Ako se radi o više ugovora o delu koji su suštinski različiti po predmetu, čak i kada njihova zbirna vrednost prelazi prag za javnu nabavku iz člana 27. ZJN, a pojedinačna ne, svaki ugovor se može smatrati izuzetim.

Suprotno tome, ako je predmet više ugovora o delu suštinski isti ili veoma sličan, tada se vrednosti ugovora sabiraju radi utvrđivanja obaveze primene ZJN. Ako zbirna vrednost prelazi prag iz člana 27. ZJN, na te ugovore se primenjuje ZJN, odnosno sprovodi postupak javne nabavke.

Konkurencija kod ugovora o delu se razmatra i obezbeđuje kao i kod svakog drugog ugovora, prema samom predmetu nabavke, potrebama naručioca i stanju na tržištu (npr. ako je predmet ugovora o delu pružanje određene usluge, koja fizička lica²² kao ponuđači mogu da odgovore realnim potrebama za izvršenje takve usluge).

 **PITANJE:** Da li se izuzetak iz člana 14. stav 1. tačka 3) ZJN može koristiti za nabavke dobara radi pružanja usluga trećim licima na tržištu?

 **ODGOVOR:** Ne. Izuzetak se odnosi samo na nabavku dobara radi dalje prodaje na tržištu ili nabavku dobara namenjenih preradi i daljoj prodaji na tržištu. Međutim, ukoliko naručilac predmet nabavke nabavlja radi pružanja usluga ili izvođenja radova na tržištu, više ne postoji osnov za primenu ovog izuzetka²³.

 **PITANJE:** Da li se nabavke ispod pragova iz člana 27. ZJN, vrlo male vrednosti, od svega nekoliko hiljada dinara, mogu realizovati bez sprovođenja bilo kakve procedure, odnosno samo jednostavnim naručivanjem, bez ugovora ili narudžbenice?

 **ODGOVOR:** Nabavke ispod pragova iz člana 27. ZJN ne mogu biti realizovane potpuno bez procedure, jer se i na njih primenjuju načela javnih nabavki na način koji je primeren okolnostima konkretne nabavke, pri čemu **način sprovođenja tih nabavki mora biti uređen internim aktom naručioca**, u skladu sa članom 49. ZJN.

Stoga, evidentno je da ipak treba da postoji odgovarajuća procedura, primerena okolnostima konkretne nabavke, pa tako bi trebalo i da postoji makar narudžbenica, koja ne mora imati posebnu formu i to može biti i naručivanje elektronskim putem, odnosno putem mejla.

Zbog toga je **preporuka da se internim aktom urede pitanja ovih nabavki u skladu sa potrebama prakse, propisivanjem pojednostavljenih procedura za vrlo male vrednosti**. Na taj način se omogućava efikasnija realizacija malih nabavki, bez nepotrebnog administrativnog opterećenja, ali uz zadržavanje osnovnih principa propisanih načelima javnih nabavki.

22) Kod ugovora o delu kao izvršilac se pojavljuje fizičko lice.

23) To je razlika u odnosu na izuzetak iz člana 7. stav 1. tačka 6) ZJN/2015.

PRIMER SPROVOĐENJA POJEDNOSTAVLJENE PROCEDURE NABAVKE

Naručilac treba da kupi usisivač. Za takvim i sličnim uređajima nema dodatnih potreba na nivou godine. Umesto da sprovodi proceduru koja uključuje formiranje komisije, pripremu dokumentacije, slanje poziva za podnošenje ponuda potencijalnim ponuđačima, istek roka za podnošenje ponuda, **naručilac za konkretnu nabavku može da primeni načela javnih nabavki putem pojednostavljene procedure**, jer je to primereno okolnostima nabavke jednog usisivača i mogućnostima da se do svih potrebnih podataka dođe i putem interneta (online), uz napomenu da je i manja procenjena vrednost samog predmeta nabavke.

Procedura nabavke:

- Konstatuje se u inicijalnom zahtevu potreba za kupovinom jednog usisivača
- Sagleda se kakav je usisivač potreban, koliko se sredstava može izdvojiti
- Izvrši se istraživanje tržišta proverom cene istog tipa i modela usisivača na više mesta (proverom cene online kod više prodavaca usisivača) – napravi se screenshot kao dokaz da je provera izvršena i kada je izvršena
- Sačini se izveštaj o navedenom – koji je tip i model usisivača razmatran, koje su cene i kod kojih prodavaca, na koji datum (česte su i akcije kod kupovine ovakvih uređaja), koja je cena najpovoljnija, da li se usisivač isporučuje (zbog eventualno dodatnih troškova za isporuku) ili se preuzima u radnji.
- Kupuje se direktno od najpovoljnijeg – putem e-maila dostavlja se potpisana narudžbenica (sadrži podatke o naručiocu, dobavljaču, datumu izdavanja narudžbenice, predmetu (koji tip i model usisivača), broju nabavke, ceni usisivača, mestu isporuke/preuzimanja, potpis ovlašćenog lica za izdavanje narudžbenice).
- Dobavljač nakon prijema narudžbenice dostavlja fakturu
- Naručilac izvrši plaćanje
- Vrš se isporuka/preuzimanje usisivača – podrazumeva potpisivanje otpremnice, preuzima se garantni list – zapisnikom se konstatuje izvršenje nabavke

Na ovaj način je ispoštovana primena načela javnih nabavki. Ujedno sve faze procesa su dokumentovane (inicijalni zahtev za nabavkom, istraživanje tržišta i provera cena, izveštaj o stručnoj oceni, narudžbenica, izvršenje nabavke). Procedura sprovođenja nabavke može da se izvrši i u jednom danu (od inicijalnog zahteva za kupovinom usisivača do izdavanja narudžbenice).

PITANJE: Kod nabavki ispod pragova iz člana 27. ZJN, ukoliko je informativna ponuda prethodno zatražena od, na primer, četiri potencijalna ponuđača, da li se zahtev za ponudu mora uputiti isključivo tim subjektima, ili je moguće uključiti i druge ponuđače? Takođe, da li se ponuđačima kojima je upućen zahtev za informativnu ponudu uopšte mora poslati i zahtev za ponudu?

ODGOVOR: ZJN izričito ne uređuje obavezu da se zahtev za ponudu mora uputiti isključivo subjektima od kojih je prethodno zatražena informativna ponuda. Međutim, uobičajena i logična praksa je da se zahtev za ponudu uputi barem onim privrednim subjektima koji su već učestvovali u fazi pribavljanja informativnih ponuda, kako bi se obezbedila transparentnost i jednak tretman. Istovremeno, moguće je uključiti i dodatne ponuđače, jer ništa u ZJN to ne sprečava, naprotiv veća konkurentnost je poželjna.

PITANJE: Da li se za nabavke iz člana 27. ZJN mogu zaključivati ugovori na period duži od jedne godine?

ODGOVOR: Da, za nabavke iz člana 27. ZJN moguće je zaključiti ugovor na period duži od jedne godine, jer zakon ne ograničava trajanje ugovora za ove nabavke. Međutim, **naručilac mora voditi računa da se i kod ovih nabavki preuzimanje obaveza vrši u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i drugim propisima koji uređuju finansiranje**. To znači da se višegodišnje obaveze mogu preuzimati samo ako su odobrene finansijskim planom i ako su ispunjeni uslovi za preuzimanje obaveza za naredne godine u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, odnosno propisima o finansiranju. Takođe, treba voditi računa da se u tom slučaju procenjena vrednost nabavke sagledava za kompletan period trajanja ugovora.

SPROVOĐENJE POSTUPKA

1. Tehnička specifikacija, kriterijumi za kvalitativni izbor i kriterijumi za dodelu ugovora

PITANJE: Da li je dozvoljeno u tehničkim specifikacijama nabavke navoditi konkretne proizvođače ili robne marke, i koja su pravila i ograničenja koja naručilac mora poštovati pri izradi specifikacija za naučnoistraživačke potrebe?

ODGOVOR: Prema članu 100. ZJN, naručilac ne sme ograničavati konkurenciju pozivanjem na robni znak, naziv proizvođača, patent ili tip proizvoda, **osim ako takvo navođenje predmet ugovora opravdava**, odnosno da je to opravdano tehničkim razlozima i neophodno za ispunjenje konkretnih potreba.

Dakle, ako je u naučnoistraživačkim nabavkama neophodno koristiti proizvode tačno određenog proizvođača da bi se npr. eksperimenti nastavili konzistentno i rezultati bili validni, **nije zabranjeno uputiti recimo na konkretnog proizvođača**, odnosno robnu marku i to ne znači da takvo upućivanje mora biti praćeno rečima „ili odgovarajuće“, ali mora biti apsolutno opravdano. U takvim situacijama naručilac mora voditi računa da ima argumentovano obrazloženje tehničke opravdanosti takvog zahteva, odnosno zašto alternativni proizvodi ne zadovoljavaju eksperimente i to bi trebalo i dokumentovati.

S druge strane, moguće je i ako predmet nabavke ne može da se dovoljno precizno i razumljivo opiše da se u okviru tehničkih specifikacija navede naziv proizvođača, marka, tip..., ali u tom slučaju se uz to navođenje dodaju reči „ili odgovarajuće“ kako bi drugi ponuđači imali mogućnost da ponude ekvivalentne proizvode.

PITANJE: Koja je uloga istraživača, a koja službenika za javne nabavke u procesu definisanja tehničkih specifikacija i istraživanja tržišta?

ODGOVOR: U postupcima javnih nabavki koje sprovode naučnoistraživačke organizacije, **istraživači imaju ključnu ulogu u definisanju tehničkih specifikacija**, jer najbolje poznaju svoje potrebe, ciljeve istraživanja i funkcionalne zahteve opreme ili usluga koje se nabavljaju. Oni su ti koji mogu precizno da odrede koje karakteristike su neophodne za realizaciju konkretnog naučnog zadatka, kao i da kroz istraživanje tržišta procene koja rešenja postoje i koja su najprimerenija.

S druge strane, službenici za javne nabavke imaju ulogu da obezbede da u ovom procesu pruže stručnu podršku u pogledu primene pravila propisanih ZJN-om da bi tehničke specifikacije bile formulisane na jasan, nediskriminatoran i proverljiv način, da npr. ukažu istraživačima na pravila postupanja u slučaju pozivanja na standarde, robnu marku, proizvođača i td.

Dobra praksa podrazumeva aktivnu saradnju ove dve grupe već u fazi istraživanja tržišta. Na primer, istraživači mogu učestvovati u konsultacijama sa privrednim subjektima, postavljati stručna pitanja i analizirati ponuđena rešenja, dok službenici za javne nabavke prate da li se komunikacija odvija u skladu sa načelima transparentnosti i jednakog tretmana.

U tom smislu, deo procesa koji se odnosi na sadržinu i kvalitet tehničkih specifikacija primarno pripada korisnicima predmeta nabavke, odnosno istraživačima, dok službenici za javne nabavke obezbeđuju zakonitost i pravilnost postupka. Ovakva podela uloga doprinosi i kvalitetnijem istraživanju tržišta i efikasnijem sprovođenju nabavki.

PITANJE: U toku realizacije naučnoistraživačkog projekta, može se pojaviti potreba za dodatnim količinama predmeta nabavke (npr. reagenasa)²⁴, a radi kontinuiteta istraživanja poželjno je da bude od istog proizvođača. Da li postoji predlog kako bi se najefikasnije te dodatne količine nabavile?

ODGOVOR: U ovakvim situacijama moguće je **primeniti opciju koju predviđa član 156. ZJN**, prema kome ugovor može obuhvatiti obavezujuću količinu, kao i dodatnu, tzv. potencijalnu količinu (opciju) koja u trenutku zaključenja ugovora nije obavezujuća. Na taj način se ugovor zaključuje za tačno određenu količinu koja je sigurna, uz predviđanje mogućnosti nabavke dodatnih količina istog predmeta, ukoliko se u toku istraživanja ukaže potreba za njima. Ukoliko se ta potreba ostvari, **ugovor se može izmeniti aneksom za stvarno potrebnu dodatnu količinu, bez ponavljanja postupka javne nabavke**, pod uslovom da je i potencijalna dodatna količina bila uključena u procenju vrednost nabavke. Ovakav pristup omogućava kontinuitet naučnoistraživačkog rada, obezbeđuje kompatibilnost i uporedivost rezultata, i istovremeno doprinosi efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javne nabavke, jer se izbegava sprovođenje više nabavki.

Međutim, o primeni opcije treba razmišljati već pri planiranju nabavki, s obzirom da odredba člana 30. stav 1. ZJN zahteva da procenjena vrednost predmeta javne nabavke obuhvati procenu ukupnih plaćanja koje će izvršiti naručilac, uključujući sve opcije ugovora i moguće produženje ugovora, ukoliko je predviđeno u konkursnoj dokumentaciji. Dakle, ova opcija se ne može primeniti u fazi izvršenja ugovora, ukoliko isto nije uzeto u obzir prilikom planiranja i ako nije predviđeno konkursnom dokumentacijom.

Pored ugovaranja opcija, primena tehnike okvirnog sporazuma, prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, takođe može biti efikasno rešenje, jer naručilac može da okvirnim sporazumom predvidi okvirne količine, a da pojedinačnim ugovorima, odnosno narudžbenicama poručuje količine shodno svojim stvarnim potrebama. Više o okvirnom sporazumu u odeljku Tehnike i instrumenti u postupcima javnih nabavki.

PITANJE: Pod kojim uslovima se naručilac može pozvati na tzv. negativne reference pojedinog ponuđača u smislu izvršenja ranije zaključenih ugovora, i kako se one dokazuju?

ODGOVOR: Naručilac može, shodno članu 112. stav 1. tačka 5) ZJN, u konkursnoj dokumentaciji da predvidi da će odbiti ponudu ponuđača koji u periodu od prethodne tri godine od dana isteka roka za podnošenje ponuda nije ispunjavao obaveze iz ranije zaključenih ugovora o javnoj nabavci, čija je posledica bila raskid tog ugovora, naplata sredstva obezbeđenja, naknada štete ili dr.

Obično naručioci negativnu referencu, kao osnov isključenja, predviđaju ako su imali loše iskustvo u izvršenju ugovora sa određenim ponuđačem. Međutim, navedeno se primenjuje i na ponuđača sa kojim je naručilac imao uspešnu realizaciju, ako je taj ponuđač kod drugog naručioca u posmatranom periodu imao raskid ugovora ili naplatu sredstva obezbeđenja u vezi sa neizvršenjem obaveza iz ugovora o javnoj nabavci²⁵. Pri tome nije od značaja da li je reč o istom ili različitom predmetu javne nabavke.

Ukoliko bi se ponuđač, prilikom podnošenja ponude, u svojoj izjavi o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta izjasnio o postojanju negativne reference, kao i o **merama koje je nakon toga preduzeo kako bi ipak dokazao da je pouzdan** (da može uspešno

²⁴) Reagensi se nabavljaju prema proceni potreba, ali teško je precizno predvideti te potrebe.

²⁵) U praksi nisu retki slučajevi da naručioci o negativnim referencama budu obavešteni od drugih ponuđača, u fazi stručne ocene ponuda ili kroz podnošenje zahteva za zaštitu prava.

da ispunjava ugovorne obaveze)²⁶, u tom slučaju **naručilac bi cenio preduzete mere i mogao da odluči i obrazloži da li je ponuda tog ponuđača za odbijanje ili se ipak može prihvatiti**. Dakle, naručilac bi imao obavezu da u odluci koju donosi obrazloži na koji je način cenio preduzete mere (da li je mere prihvatio ili ne) i priložene dokaze (na koji je način cenio dostavljene dokaze).

? **PITANJE:** Da li je dozvoljeno da ponder tehničkih, odnosno kvalitativnih kriterijuma bude veći od pondera cene prilikom primene kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude?

📢 **ODGOVOR:** Dozvoljeno je. Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude zasniva se na ocenjivanju ponude, uzimajući u obzir ne samo cenu, već i kvalitet, tehničke karakteristike, funkcionalnost, održivost i druge elemente koji su u vezi sa predmetom nabavke. Svrha ovog kriterijuma jeste da naručilac dobije najbolje moguće rešenje u odnosu na svoje stvarne potrebe, a ne nužno ponudu sa najnižom cenom. U tom smislu, **naručilac može odrediti da tehnički ili drugi kvalitativni kriterijumi imaju veći ponder od cene**, ukoliko je to opravdano, pri čemu ZJN ne propisuje ograničenje koje bi davalo prednost ponderu cene.

? **PITANJE:** Koji se kriterijumi mogu bodovati, kako bi se dobila dobra željenog kvaliteta?

📢 **ODGOVOR:** Naručilac odgovarajući **kvalitet treba da obezbedi kroz određivanje tehničkih specifikacija, jer na taj način postavlja minimum koji moraju ispuniti svi ponuđači** čije će ponude biti predmet rangiranja. **Kriterijumima koje boduje naručilac dodatno pravi razliku od značaja za izvršenje ugovora.** Npr. kraći rok isporuke/izvršenja može da bude od značaja zbog preuzetih obaveza po projektima²⁷; duži rok trajanja nakon isporuke (duži garantni rok) može da predstavlja pogodnost za planiranje dugoročnih eksperimenata; fleksibilnost uslova skladištenja (manje restriktivni uslovi čuvanja) može da bude od značaja jer smanjuje rizik od propadanja proizvoda, smanjuje troškove (potrebu za specijalizovanim zamrzivačima ili hladnim komorama; troškove energije, održavanja opeme).

Kriterijumi za dodelu ugovora moraju biti povezani sa predmetom ugovora, merljivi i proverljivi. To znači da moraju biti od neposrednog značaja za izvršenje ugovora (upotrebu predmeta nabavke), da naručilac u konkursnoj dokumentaciji mora predvideti broj pondera za svaki kriterijum i metodologiju ocenjivanja, koja će omogućiti naknadnu objektivnu proveru izvršenog bodovanja²⁸.

Kriterijumi za dodelu ugovora ne mogu biti subjektivno postavljeni (proizvoljno, kao lično subjektivni, npr. iskustvo, utisak, diskreciono pravo komisije za javnu nabavku). To ne znači da subjektivan utisak nije relevantan, već da se mora objektivizirati kroz kvalitativne elemente, kroz jasna unapred postavljena pravila i način bodovanja, koji će na jednak način biti primenjiv na sve ponuđače.

26) Član 113. ZJN.

27) Ono što je bitno je da se taj ponuđeni rok i ispoštuje u fazi realizacije ugovora.

28) Više o kriterijumima za dodelu ugovora videti u čl. 132-134a ZJN.

U laboratorijskoj praksi može se desiti da dva proizvoda formalno imaju jednake specifikacije, ali da su različiti stvarni rezultati u upotrebi. **U tom slučaju razlika u performansama, može se postaviti kroz tehničke specifikacije i/ili kao kriterijum za bodovanje**, ali na način da se opis tehničkih specifikacija, odnosno kriterijuma za bodovanje, predstavi kroz objektivne i merljive pokazatelje koji su od značaja za upotrebu.

Npr. ako je zahtev tehničke specifikacije da proizvod mora zadržati najmanje 95% deklarisanе koncentracije u roku od najmanje 12 meseci na temperaturi do 25°C, onda se duži rok zadržavanja koncentracije (ako je stabilnost u dužem vremenskom periodu od značaja za upotrebu) može bodovati. U tom slučaju minimalnih 12 meseci nosi 0 bodova, jer je to bio zahtev tehničke specifikacije, dok se preostali bodovi raspoređuju na sledeći način:

Minimum 12 meseci – 0 bodova

Više od 12 meseci - do 18 meseci – 5 bodova

Više od 18 meseci - do 24 meseca – 10 bodova

Više od 24 meseca – 15 bodova

Navedeno prati odgovarajući dokaz (analiza, izveštaj akreditovane laboratorije, dokumentacija proizvođača...), jer se mora dokazati koliko dugo je proizvod (npr. hemikalija) stabilan. Ako proizvod (hemikalija) u dužem periodu zadržava skoro istu jačinu (ima zahtevanu koncentraciju pri datoj temperaturi), time obezbeđuje pouzdanost rezultata i u kasnijoj upotrebi.

2. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva i rokovi

PITANJE: Da li se član 61. stav 11. ZJN može primeniti za nabavku laboratorijskih dobara koja se koriste u istraživačkom radu (npr. epruvete, pipete, hemikalije...), i na koga se u ovom slučaju odnosi ograničenje u odredbi „da se proizvedenom količinom dobara ne ostvaruje dobit ili pokriće troškova“, na naručioca ili proizvođača?

ODGOVOR: Član 61. stav 11. ZJN omogućava sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva za nabavku dobara koja se proizvode isključivo za potrebe istraživanja, eksperimentisanja, proučavanja ili razvoja, pod uslovom da se proizvedenom količinom dobara ne ostvaruje dobit niti pokrivaju troškovi istraživanja i razvoja.

Suština ove odredbe je da se **omogućiti nabavka specifičnih, tzv. „custom made“ dobara** koja nisu dostupna na tržištu i koja služe jedino za konkretni istraživački projekat. To znači da se odredba ne primenjuje na standardne laboratorijske proizvode ili materijal koji se redovno proizvodi i komercijalno prodaje, kao što su epruvete, pipete ili hemikalije.

Što se tiče ograničenja u vezi sa dobiti ili pokrićem troškova, **iako ZJN ne definiše eksplicitno na koga se to odnosi, logično bi bilo da se ograničenje odnosi na proizvođača dobara, a ne na naručioca.** Proizvođač koji izrađuje dobra isključivo za potrebe istraživanja ne sme da koristi ovu nabavku kao kanal za ostvarivanje profita ili povraćaj troškova istraživanja i razvoja. **Njegov interes u uključivanju u istraživački projekat uglavnom leži u kasnijoj fazi kada se proizvod eventualno komercijalizuje i plasira na tržište.**

U praktičnom smislu, to znači da naučnoistraživačka organizacija može primeniti ovaj član ZJN samo kada naručuje eksperimentalna dobra koja su proizvedena specifično za njen projekat i kada proizvođač ne ostvaruje finansijsku dobit od te specifične nabavke. Za nabavke standardnog laboratorijskog materijala ili komercijalno dostupnih proizvoda ovaj postupak nije primenljiv.

3. Tehnike i instrumenti u postupcima javnih nabavki

PITANJE: Da li ZJN poznaje mehanizme koji omogućavaju naručiocu da u kraćem vremenskom periodu zaključi ugovor o javnoj nabavci?

ODGOVOR: Da. Naručilac može da uštedi značajno vreme sprovođenjem postupka sa zaključenjem okvirnog sporazuma ili uz uspostavljanje sistema dinamične nabavke.

Ako naručilac čeka da dobije određeni projekat, pa tek onda da krene sa sprovođenjem postupka javne nabavke, onda period do zaključenja ugovora može u proseku da traje do dva meseca. Ovo iz razloga što trajanje postupka zavisi od više faktora: procenjene vrednosti javne nabavke (ako je procenjena vrednost veća, duži su rokovi za podnošenje ponuda²⁹); broja primljenih ponuda (ako ima više ponuda po pravilu traje duže i stručna ocena, zatim sledi čekanje da protekne rok od 10 dana za zaštitu prava)³⁰.

Više projekata u različitom vremenskom periodu može da dovede i do sprovođenja više postupaka za isti/sličan predmet nabavke, što se svakako ne smatra efikasnim, niti ekonomičnim rešenjem (svaki postupak zahteva i vreme i angažovanje resursa naručioca). Npr. tri postupka (za 3 dobijena projekta) za isti/sličan predmet nabavke mogu ukupno da traju oko 6 meseci, i to samo do zaključenja ugovora, ne računajući isporuku odnosno izvršenje ugovora.

Ako tome prethodno dodamo i izmenu finansijskog plana, pa proceduru izmene plana javnih nabavki, rokovi se samo produžavaju a samim tim i odlaže prijem potrebne robe, odnosno izvršenje potrebnih usluga ili radova.

Kako bi se to sve unapredilo, odnosno naručilac ubrzao postupanje, potrebno je da se na **adekvatan način pripremi i zaključi okvirni sporazum (sa jednim ili više ponuđača) ili da uspostavi sistem dinamične nabavke** (otvoren tokom trajanja sistema za nove ponuđače).

Bitno je da naručilac dobro sagleda poznate i potencijalne potrebe (npr. ako još uvek nema potvrdu o odobravanju određenog projekta) kako bi definisao predmet nabavke. Zatim, bitno je da sagleda na koji vremenski period će zaključiti okvirni sporazum ili uspostaviti sistem dinamične nabavke. Ovo iz razloga što se procenjena vrednost sagledava za ukupno trajanje okvirnog sporazuma odnosno sistema dinamične nabavke. Primera radi, ako se trajanje odnosi na period od dve godine, procenjena vrednost se utvrđuje prema potencijalnoj/očekivanoj vrednosti svih ugovora za period od te dve godine. Ako se i desi da naručilac istroši sredstva a da još uvek nije istekao period od dve godine, samo će blagovremeno pokrenuti novi postupak.

Ono što je bitno je da naručilac ne mora da raspolaže finansijskim sredstvima u trenutku pokretanja postupka sa ciljem zaključenja okvirnog sporazuma ili u cilju uspostavljanja sistema dinamične nabavke. Finansijska sredstva, shodno članu 152. stav 7. ZJN, naručilac mora imati prilikom zaključenja konkretnog ugovora o javnoj nabavci. Dakle, naručilac može da sprovede postupak i zaključi okvirni sporazum, a da ugovor zaključi nakon što opredeli finansijska sredstva, odnosno naručilac može da sprovede prvu fazu sistema dinamične nabavke (uspostavi sistem sa ponuđačima koji su ispunili uslove za kvalifikaciju), i da drugu fazu pokrene kada su finansijska sredstva već izvesna.

Ključne razlike između okvirnog sporazuma i sistema dinamične nabavke mogu se svesti na sledeće:

- **Mogućnost uključivanja novih ponuđača:** Okvirni sporazum se može zaključiti sa jednim³¹ ili više ponuđača³², ali se tokom trajanja okvirnog sporazuma ne mogu priključivati novi

29) Minimalni rokovi za podnošenje ponuda u otvorenom postupku se kreću od 10 do 30 dana.

30) Ako je podnet zahtev za zaštitu prava, odlaže se zaključenje ugovora dok se ne okonča postupak zaštite prava.

31) Vrlo sličan ugovoru sa sukcesivnim isporukama.

32) Moguće su tri opcije okvirnog sporazuma sa više ponuđača. Prva, kada je unapred poznato sa kojim će se ponuđačem zaključiti ugovor; druga kada se za svaki konkretni ugovor otvara konkurencija (ugovor se zaključuje sa ponuđačem koji da najbolju ponudu za konkretnu nabavku); treća koja predstavlja kombinaciju prva dva načina (npr. naručilac prvo zaključi ugovor sa ponuđačem koji je dao najpovoljniju ponudu, ali se na određeno vreme otvara konkurencija kako bi se izabrala najbolja ponuda za naredni period, odnosno sledeći ugovor).

ponuđači, dok je to moguće u sistemu dinamične nabavke.

- **Vreme potrebno za zaključenje ugovora:** Kada je okvirni sporazum već zaključen, ugovor je moguće zaključiti u kratkom vremenskom roku (npr. istog dana kada je nastala potreba ili za nekoliko dana ako se otvara konkurencija između više ponuđača sa kojima je zaključen okvirni sporazum). Da bi se zaključio ugovor nakon već uspostavljenog sistema dinamične nabavke mora se ponuđačima dati rok od 10 dana za podnošenje ponude.
- **Koliko opis potreba odnosno tehničke specifikacije moraju da budu detaljne:** Kod sistema dinamične nabavke tehnička specifikacija tokom prve faze može da bude opšta, a detalji se definišu kasnije kada dođe do konkretne potrebe za nabavkom (druga faza, kada se i podnose ponude). Kod okvirnog sporazuma to se mora znati odmah tokom sprovođenja postupka (ponude se odmah podnose), jedino se kod otvaranja konkurencije mogu kasnije precizirati potrebe (praktično postoji ponuda za zaključenje okvirnog sporazuma i kasnije ponuda u tzv. mini tenderu, kada se bira najbolji ponuđač za konkretan ugovor).
- **Trajanje sistema dinamične nabavke može se okončati ili produžiti u bilo kom trenutku:** Ako je, primera radi, okvirni sporazum zaključen na period od 2 godine, sa ukupnom vrednošću od 10.000.000 dinara, on prestaje da važi ili vremenskim istekom (protekle period od 2 godine) ili ako je vrednosno istrošen (vrednost više zaključenih ugovora je već dosegla taj limit). S druge strane, ako je sistem dinamične nabavke zaključen na dve godine, a isto procenjeno da je 10.000.000 dinara vrednost svih ugovora za dati period, pa isteknu te dve godine a sredstava je još ostalo (npr. za još okvirno 6 meseci) naručilac može blagovremeno da produži trajanje ovog sistema. Takođe, ako npr. naručilac nije dobro postavio sistem dinamične nabavke, isti može ranije da okonča. Takve mogućnosti kod okvirnog sporazuma ne postoje.

Ne postoji ograničenje koliko će se ugovora zaključiti tokom trajanja okvirnog sporazuma odnosno sistema dinamične nabavke (taj broj određuju potrebe naručioca). Jedina ograničenja se tiču ukupne vrednosti okvirnog sporazuma, odnosno sistema dinamične nabavke, i što se ugovori moraju zaključiti dok su ove tehnike važeće. Npr. ako okvirni sporazum traje do 10.8.2027. godine, onda se poslednji ugovor mora zaključiti pre tog 10.8.2027. godine.

Ako naručilac ima više projekata koji se realizuju preko istog okvirnog sporazuma ili sistema dinamične nabavke, ugovori se mogu zaključivati i u vezi sa tim projektima, ukoliko je to

Primeru radi, naručilac je u 2026. godini, za prva dva kvartala, planirao pet postupaka javne nabavke za isti predmet javne nabavke:

- Nabavka hemikalija, potrošnog laboratorijskog materijala i sitne laboratorijske opreme za naučnoistraživački rad, procenjena vrednost 2.500.000 dinara
- Nabavka hemikalija, potrošnog laboratorijskog materijala i sitne laboratorijske opreme za naučnoistraživački rad – projekti Fonda za nauku, procenjena vrednost 5.000.000 dinara
- Nabavka hemikalija, potrošnog laboratorijskog materijala i sitne laboratorijske opreme za Laboratoriju za ispitivanje, procenjena vrednost 1.500.000 dinara
- Nabavka hemikalija, potrošnog laboratorijskog materijala i sitne laboratorijske opreme za potrebe projekta Promis 11028, procenjena vrednost 510.000 dinara
- Nabavka hemikalija, potrošnog laboratorijskog materijala i sitne laboratorijske opreme za potrebe projekta Prizma, procenjena vrednost 1.000.000 dinara

Ukupna procenjena vrednost za tih pet postupaka javnih nabavki je 10.510.000 dinara, što za isti predmet javne nabavke ukazuje na rok za podnošenje ponuda u svim postupcima od minimum 20 dana. **Umesto pet postupaka javnih nabavki naručilac može sprovesti jedan postupak sa tehnikom sistema dinamične nabavke i kroz druge faze ovog sistema obezbediti da se zaključi više ugovora,** shodno različitim potrebama i realizaciji konkretnih projekata. Na taj način naručilac brže obezbeđuje realizaciju predmeta nabavke.

potrebno za lakše praćenje realizacije konkretnih projekata (kako u pogledu konkretnih isporuka, tako i finansijske realizacije).

Više o okvirnom sporazumu i sistemu dinamične nabavke u smernicama i uputstvima koji su dostupni na internet stranici Kancelarije za javne nabavke³³ i Platformi za učenje o javnim nabavkama³⁴.

PITANJE: Da li se ponude mogu podnositi u formi elektronskog kataloga? Da li je primena ovog instrumenta moguća u okvirnom sporazumu i sistemu dinamične nabavke?

ODGOVOR: Elektronski katalog (e-katalog) po formi podseća na malo bolji obrazac strukture cene. Kreira ga naručilac na Portalu, deo je konkursne dokumentacije, tako da ga ponuđači popunjavaju i podnose u svojim ponudama. Forma e-kataloga omogućava naručiocu da opiše poziciju (partiju) sa svim potrebnim podacima relevantnim za ponuđača³⁵.

E-katalog se može primeniti i u okvirnom sporazumu i u sistemu dinamične nabavke.

Na Portalu javnih nabavki dostupna je i opcija tzv. pametnih partija („jedna pozicija, jedna partija“), koja omogućava naručiocu da prilikom pripreme konkursne dokumentacije na Portalu ne ponavlja unos svih traženih, identičnih podataka na nivou svake pojedinačne partije (npr. ako ima 100 partija), jer se koristi forma e-kataloga (određeni set podataka za svaku od partija je sastavni deo e-kataloga). Iz ugla ponuđača opcija tzv. pametnih partija takođe olakšava podnošenje ponuda za više partija (ponuđač popunjava one pozicije u e-katalogu koje nudi, a to su zapravo partije za koje podnosi ponudu).

³³) Rubrika Stručna pomoć/Smernice, priručnici i druge publikacije <https://www.ujn.gov.rs/strucna-pomoc-kancelarije/>

³⁴) <https://www.lppp.rs/>

³⁵) Npr. naručilac nabavlja računare i računarsku opremu kroz sitem dinamične nabavke uz korišćenje e-kataloga. E-katalog, koji kao što je pomenuto po formi podseća na bolji obrazac strukture cene, u delu podataka koji se odnosi na predmet nabavke sadrži sledeće: broj pozicije, naziv artikla, jedinicu mere, količinu, opis. U delu podataka koji popunjava ponuđač sadrži: jediničnu cenu, jediničnu cenu sa PDV-om, ukupnu cenu, ukupnu cenu sa PDV-om, valutu, ponuđene tehničke karakteristike, proizvođača i model. Naravno, e-katalog, shodno predmetu nabavke može da sadrži i druge podatke.

IZVRŠENJE UGOVORA

1. Realizacija, izmene i raskid ugovora

PITANJE: Da li se ugovorna kazna mora primeniti ako je predviđena ugovorom i došlo je do kašnjenja u ispunjenju obaveze od strane ponuđača?

ODGOVOR: Da. Ugovorna kazna je unapred ugovoreni iznos ili način obračuna (npr. po procentu od vrednosti ugovora, po danu kašnjenja)³⁶ koji ponuđač mora da plati naručiocu ako ne ispuni ugovorenu obavezu ili je ispuni neblagovremeno (sa zakašnjenjem).³⁷

Ako je izabrani ponuđač zakasnio sa izvršenjem ugovorne obaveze, a naručilac primio takvo izvršenje (sa kašnjenjem), da bi dalje mogao da naplati ugovornu kaznu **naručilac je u obavezi da bez odlaganja saopšti izabranom ponuđaču da zadržava svoje pravo na ugovornu kaznu**³⁸.

Državna revizorska institucija u svojim izveštajima kao nepravilnost konstatuje ako su prekoračeni ugovoreni rokovi za izvršenje obaveze, a da nisu naplaćene predviđene ugovorne kazne i ukazuje naručiocima da preduzimaju adekvatne mere za naplatu ugovorne kazne u skladu sa odredbama zaključenih ugovora.

To znači da je na naručiocima da li će predvideti ugovornu kaznu ili ne. Ali ako su je ugovorili, a došlo je do prekoračenja rokova za izvršenje ugovornih obaveza (npr. za isporuku dobara), onda imaju obavezu i da je naplate.

PITANJE: Da li se ugovor može izmeniti (zameniti proizvod) ukoliko je tokom realizacije ugovora došlo do prestanka proizvodnje ponuđenog proizvoda, a ta okolnost se nije mogla unapred predvideti?

ODGOVOR: Da, moguće je pod određenim okolnostima. Prvo, da je zaista reč o izmeni usled nepredviđenih okolnosti: da je do toga došlo u fazi realizacije ugovora (da se u fazi podnošenja ponude i zaključenja ugovora nije znalo, niti moglo znati da će doći do prestanka proizvodnje ponuđenog proizvoda). Drugo, da zamenski proizvod ispunjava sve tehničke specifikacije i druge zahteve iz konkursne dokumentacije i da se isporučuje po istoj ceni.

PITANJE: Da li je inflacija opravdan razlog za izmenu ugovora?

ODGOVOR: Kao što naručilac prilikom utvrđivanja procenjene vrednosti uzima u obzir i podatke o tržišnim kretanjima (inflaciji, skoku cena...), tako i ponuđači prilikom podnošenja ponude moraju da uzmu u obzir sve okolnosti koje utiču na cenu tokom perioda izvršenja ugovora, a shodno definisanim odredbama u Modelu ugovora.

Da bi se izvršila izmena ugovora o javnoj nabavci, mora biti ispunjen neki od osnova iz čl. 156-161. ZJN. U suprotnom, naručilac rizikuje prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 14) ZJN.

PITANJE: Da li usled izmene ugovora po više osnova može da dođe do povećanja vrednosti prvobitnog ugovora za više od 50%?

36) Npr. u slučaju kašnjenja u isporuci, isporučilac plaća ugovornu kaznu u iznosu od 0,1% vrednosti ugovora za svaki dan kašnjenja, a najviše do 10% ukupne vrednosti ugovora.

37) Državna revizorska institucija ukazuje naručiocima pri revizijama da su u obavezi da naplaćuju ugovorne kazne u skladu sa ugovorom u slučaju prekoračenja rokova za izvršenje, kao i da preduzimaju adekvatne mere za naplatu ugovorne kazne.

38) Član 273. Zakona o obligacionim odnosima.



ODGOVOR: Ne. Izmene ugovora po osnovu čl. 157. (dodatne nabavke dobara, usluga ili radova) i 158. ZJN (izmene usled nepredviđenih okolnosti) mogu da dovedu do povećanja vrednosti prvobitnog ugovora do 50%. Međutim, to ne znači da bi naručilac u slučaju primene oba osnova za isti ugovor, mogao da izmenama poveća vrednost prvobitnog ugovora do 100%, ili da bi na to naručilac dodatno mogao da ugovori povećanje obima iz člana 160. ZJN. Takvo postupanje bi već predstavljalo nedozvoljenu bitnu izmenu ugovora, jer bi se značajno izmenila priroda prvobitno zaključenog ugovora i značajno povećao obim ugovora³⁹.



PITANJE: Da li je moguća izmena ugovora zaključenih bez primene ZJN?



ODGOVOR: Da, s tim da se mora voditi računa da su ispunjeni uslovi za takvu izmenu. Npr. ako je ugovor zaključen na osnovu člana 27. ZJN, mora se voditi računa da ukupan iznos ugovora (uključujući i vrednost izmene, kao i realizacije) ne pređe propisane pragove (limite). Naručilac ima obavezu da evidentira u Registru ugovora i podatke o izmenama ugovora zaključenih na osnovu člana 27. ZJN.

2. Registar ugovora



PITANJE: Kada i kako se evidentiraju podaci o izvršenju u Registru ugovora?



ODGOVOR: Rok za evidentiranje podataka o izvršenju ugovora je 45 dana. Izvršenje prvenstveno obuhvata izvršenje ugovorne obaveze ponuđača. Ako tome dodamo i izvršenje obaveze naručioca u pogledu plaćanja, onda je na naručiocu da internim procedurama obezbedi blagovremenu razmenu informacija između korisnika nabavke (praćenje realizacije ugovora), službe za finansije (plaćanje poslednjeg računa po ugovoru) i službe za nabavke (za evidentiranje podataka u Registru ugovora). Naravno, ovo je samo primer razmene informacija, koje zavise od interne organizacije i načina rada naručioca.

Kod nekih ugovora može se desiti da naručilac unapred izvrši uplatu (npr. pretplata za časopise/pristup portalima na godinu dana), ali time ugovor još nije izvršen (ostaje na

PRIMERI ZA EVIDENTIRANJE U REGISTAR UGOVORA:

- Kotizacija prema inostranstvu za seminar koji je plaćen online – ako je seminar plaćen unapred, taj datum se može uzeti kao datum zaključenja ugovora (ponuda je prihvaćena plaćanjem kotizacije), a datum prometa je datum kada je usluga izvršena (to je datum kada je održan seminar). Time su obe ugovorne strane izvršile svoje obaveze (naručilac je kotizaciju platio unapred, a usluga je izvršena danom održavanja seminara).
- Nabavka kvalifikovanog elektronskog sertifikata za elektronski potpis za jednog korisnika za period od 2 godine. Ako je naručilac za tog jednog korisnika sproveo jednostavniju proceduru u skladu sa svojim internim aktom, platio unapred izradu sertifikata, onda se datum plaćanja uzima kao datum zaključenja ugovora u smislu evidentiranja u Registar ugovora, a usluga se smatra izvršenom preuzimanjem sertifikata (taj datum se u Registar ugovora unosi kao datum izvršenja), iako sertifikat traje dve godine.

Međutim, ako naručilac nabavlja više kvalifikovanih elektronskih sertifikata za elektronski potpis (za više korisnika), sa sukcesivnim isporukama u periodu od godinu dana i zaključio je ugovor nakon sprovedenog postupka za izbor ponuđača, onda se datum zaključenja ugovora evidentira u Registar ugovora, a izvršenje će se uneti u Registar ugovora nakon plaćanja i preuzimanja poslednjeg sertifikata po tom ugovoru.

39) Član 154. ZJN.

ponuđaču da izvrši svoju obavezu, npr. da časopis isporučuje svakog meseca u narednih godinu dana). Nakon što obaveze obe ugovorne strane budu realizovane naručilac će evidentirati podatke o izvršenju u Registru ugovora.

U Registar ugovora se evidentiraju samo podaci o ugovorima /narudžbenicama /računima po osnovu člana 27. ZJN. S druge strane, ako naručilac ima ugovor u vezi izuzetka iz člana 12. stav 1. tačka 11) ZJN (npr. troškovi infostana, pod uslovom da su ispunjeni uslovi za isključivo pravo), podaci se prijavljuju u godišnjem izveštaju naručioca u skladu sa članom 181. st. 3. i 4. ZJN. Ukoliko nisu ispunjeni uslovi za primenu izuzetka po osnovu isključivog prava (pružalac usluge je privredni subjekt koji nema svojstvo naručioca), naručilac sprovodi drugu odgovarajuću proceduru za pružanje usluge sakupljanja i odvoza komunalnog otpada (da li postupak nabavke ili eventualno postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti).

? PITANJE: Da li se u Registar ugovora evidentiraju podaci o ugovorima zaključenim na osnovu izuzetaka iz čl. 11-21. ZJN?

ODGOVOR: Ne. U pogledu izuzetaka iz čl. 11-21. ZJN ne postoji obaveza evidentiranja podataka u Registru ugovora.

? PITANJE: Da li se za svaku nabavku izuzetu po osnovu člana 27. ZJN zaključuje ugovor ili izdaje narudžbenica? Da li je to prikladno rešenje i kada je reč o malim vrednostima ili se navedeno može realizovati putem računa?

ODGOVOR: U odgovoru na 8. pitanje u odeljku Izuzeci od primene ZJN, dato je pojašnjenje o načinu postupanja i sprovođenju procedure kada je reč o malim vrednostima nabavki po osnovu člana 27. ZJN. Ujedno, ukazano je da je **bolje da postoji makar narudžbenica koja bi se dostavila elektronskim putem**. Ovo iz razloga što Pravilnik o načinu objavljivanja i vrsti podataka o ugovorima i izmenama ugovora koje naručioci objavljuju na Portalu javnih nabavki („Sl. glasnik RS”, br. 115/23) predviđa ugovor i narudžbenicu, ne i račun.

