
СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

УДК: 658.71(497.11) ; 347.9:351.712.2(497.11)

CERIF: S 111

ТИП РАДА: СТУДЕНТСКИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_24305A

Ђорђе ТИМОТИЈЕВИЋ*

студент мастер студија Универзитета у Београду –
Правног факултета, Србија

ЈАВНЕ НАБАВКЕ – ПОЈЕДИНА КЉУЧНА ПИТАЊА

Сажетак

У раду се анализирају поједина питања у вези са јавним набавкама уопште, као и одвијањем поступка јавних набавки и кадровима задуженим за његово спровођење. При том, најпре се полази од међународнојравној и домаћеј равној оквира поступка јавних набавки, да би се по том дејалније разрадиле и анализирале поједине одредбе домаћеј законодавства које су од значаја за правилно и квалитетно спровођење поступка набавке. Стога, у раду се посебна пажња посвећује начелима јавне набавке, Републичкој комисији за заштити права у поступцима јавних набавки као главном органу задуженом за заштити права привредних субјеката који су учесници поступка јавних набавки, професионализацији, односно стручном усавршавању службеника за јавне набавке, односу јавних набавки и јавној интереса, као и критеријумима за избор најповољније понуде и заштити конкуренције у поступку јавних набавки.

Циљ рада јесте да се укаже на одређена адекватна решења законске регулативе у области јавних набавки, али и поједине проблеме који се јављају приликом спровођења самој поступка набавке, уз истовремено

* Електронска адреса аутора: djordjetimo@gmail.com.

поређење некадашњих законских решења са данашњим и изношење предлога за побољшање квалитета вођења институција јавних набавки. У раду се излажу и нека кључна питања од значаја за правилно функционисање система јавних набавки, али и начини на које се институцијски набавки може унапредити у мери која је неопходна да би се остварили његови главни циљеви и побољшала јавна политика једне државе.

Кључне речи: *Јавне набавке. – Правни прописи. – Професионализација кадрава. – Јавни интерес.*

I Увод

Под јавним набавкама се подразумевају набавка добара, услуга и радова, широк круг јавноправних субјеката који их одобравају и значајна јавна средства којима се оне финансирају. Оне обухватају најразличитије врсте набавки, од куповине канцеларијског материјала, до набавке најмодерније компјутерске опреме и изградње сложених објеката и пружања услуга.

Јавна набавка представља прибављање добара и услуга или уступање извођења јавних радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним законом.¹ Јавне набавке су од велике важности када је у питању пружање услуга за јавне институције и представљају стратешко оруђе за постизање кључних циљева политике: од одговорности буџета и ефикасности потрошње, до суочавања са глобалним изазовима као што су климатске промене и промовисања друштвене одговорности у глобалним ланцима снабдевања. Набавка добара, услуга и радова од стране јавних институција представља главну тржишну снагу. Државе чланице OECD (Организације за економску сарадњу и развој) просечно троше 12% свог БДП-а на јавне набавке, што значи да у просеку 29% укупних државних расхода отпада на њих.²

Циљеви јавних набавки су данас умногоме проширени на глобалном нивоу и сада укључују не само обезбеђивање једнаких услова и вредности за новац, већ и подршку ширим циљевима политике. OECD разликује примарне и секундарне циљеве јавних набавки. Примарни се састоје у прибављању добара и услуга који су неопходни ради остваривања мисије

1 Закон о јавним набавкама – ЗЈН, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019 и 92/2023, чл. 2 ст. 1.

2 Добросав Миловановић, „Јавне набавке и иновације“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније (2020)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2020, 201.

јавних власти на благовремен, економичан и делотворан начин. Секундарни циљеви означавају оне циљеве које јавна власт тежи да реализује у поступку јавних набавки, а пре чијег остварења је потребно најпре постићи одређене примарне циљеве. Одрживи зелени развој, развој малих и средњих предузећа, иновација, или стандарда за одговорно пословање представљају неке од уобичајених секундарних циљева чијем остварењу једна власт може тежити.³ Поред непосредне куповине добара, услуга и радова, владе користе јавне набавке за унапређење ширих друштвених, еколошких и економских циљева. Уз то, све државе чланице ОЕЦД имају законодавни оквир који препознаје и дефинише параметре под којима се могу спроводити стратешке јавне набавке.⁴

Функције, структуре, статус унутар владе и капацитети централних тела за јавне набавке су кључни елементи које треба узети у обзир за добро функционисање система јавних набавки.⁵ Могуће је идентификовати два скупа функција које су значајне за успешно одвијање поступка набавки – основне функције и допунске функције. Основне функције обично обухватају примарне политичке и законодавне функције, секундарне политичке и регулаторне функције, међународне координационе функције и функције праћења и процене усклађености. Са друге стране, додатне функције укључују преостале функције као што су саветодавна и оперативна подршка, објављивање и информисање и професионализација и јачање капацитета.⁶

Даље, законодавно регулисање јавних набавки на правилан и ефикасан начин представља један од предуслова за успостављање ваљаног система јавне политике и омогућава постављање темеља за успешно и квалитетно спровођење поступка набавки. Најзад, јасно уређен систем јавних набавки може да допринесе унапређењу квалитета јавних услуга, да умањи трошкове пословања и обезбеди ефикасну употребу јавних средстава.⁷

3 OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, доступно на адреси: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>, 5. 7. 2024, Section I.

4 OECD, Procurement for better value – A case study of Ireland, 2023, доступно на адреси: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca1e6c47-en.pdf?expires=1710697995&id=id&accname=guest&checksum=5B51789E9C58F0580EDA5573021812C>, 5. 7. 2024, 11.

5 OECD, Public Procurement in Malta: Building Capacity and Managing Risks, 2023, доступно на адреси: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca1e6c47-en.pdf?expires=1710704624&id=id&accname=guest&checksum=4BEF38D4022F9B41CEFD40BA8E37D4DA>, 5. 7. 2024, 14.

6 *Ibid.*

7 Драгана Дуин, Далибор Крстић, Бранко Нешић, Ненад Калуђеровић, „Ревизија сврсисходности јавних набавки буџетских корисника“, *Одговор*, бр. 3/2017, 62.

II Улога појединих међународних организација у регулисању јавних набавки

Почев од деведесетих година XX века, на међународном плану се предузимају бројне активности које су усмерене ка стандардизацији спровођења поступака јавних набавки. У томе су значајну улогу имале Светска трговинска организација, Комисија Уједињених нација за међународно трговинско право, Светска банка, Европска унија (ЕУ) и друге међународне организације.⁸

Пре свега, Комисија Уједињених нација за међународно трговинско право (UNCITRAL) се у великој мери бавила трговинским трансакцијама, усвојивши већи број развојних програма у циљу успостављања новог међународног економског поретка. Поред тога, UNCITRAL је 1986. године усвојио Правни водич за закључивање међународних уговора за изградњу инвестиционих објеката и донео одлуку за приступање изради правила о међународном надметању за изградњу оваквих објеката. Рад UNCITRAL-а на регулисању јавних набавки настављен је усвајањем Модела закона о набавци робе, радова и услуга, који је настао као резултат жеље да се изгради стандардизованији и модернији концепт државне набавке.⁹

Светска банка је 1995. године објавила Водич у области јавних набавки намењен државама које се одреде за коришћење зајмова и кредита Светске банке. Водич је донет како би се субјекти који желе да реализују пројекте који се финансирају средствима добијеним од Светске банке информисали о уговорима које би требало закључити како би се прибавила добра, услуге или радови који су неопходни да би се конкретни пројекти реализовали. Поступак набавке треба да буде усмерен на остварење три циља: а) отвореност, која се постиже активним оглашавањем, б) једнак третман, који се остварује избегавањем дискриминисања понуђача и избором објективних критеријума на основу којих ће се доделити уговор, в) транспарентност, при чему се овај принцип у великој мери подударе са отвореношћу, с тим што се под транспарентношћу подразумевају и јасно дефинисана правна правила поступка набавке која су применљива уз могућност јавне контроле.¹⁰

Иако су јавне набавке чиниле велики проценат бруто домаћег производа држава чланица Европске економске заједнице још од њеног

8 Љубиша Дабић, Боса Ненадић, Владимир Ђурић, *Јавне набавке у ујоредном законодавству*, Београд, 2003, 7.

9 UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment, United Nations, New York, 1995.

10 Милорад Ивовић, Рајко Миловић, Драган Прља, *Закон о јавним набавкама са коментаром*, Подгорица, 2001, 36.

оснивања 1957. године, значајан број посебних директива које су регулисале ову област донет је тек током деведесетих година XX века. Мада су поједини оснивачки уговори у вези са европским интеграцијама поставили основна начела у материји јавних набавки, тек су посебне директиве били акти који су донети искључиво ради постизања либерализације сектора јавних набавки и успостављања чврстог начела недискриминације у том сектору.¹¹ Тако, Римским уговором (1957), Јединственим европским актом (1986), Уговором о ЕУ (1992) и Амстердамским уговором (1997) су постављене основе за изричито и непосредно регулисање материје јавних набавки.

Директиве ЕУ о јавним набавкама су успоставиле неколико кључних правила. Прво, државни уговори морају да буду доступни свим заинтересованим лицима настањеним на простору ЕУ и поступак путем којег се одобравају ти уговори мора бити транспарентан и јасан. Друго, потребно је појачати конкуренцију у свим областима јавних набавки. Треће, како би се одредбе одређене директиве примениле на конкретну јавну набавку, неопходно је да процењена вредност набавке одговара барем прописаној минималној вредности.

Директивама ЕУ није успостављен систем правила о јавним набавкама који је потпуно усклађен, јединствен и потпун, пре свега јер је државама чланицама дозвољено да пропишу сопствена правила о јавним набавкама, али тако да не изађу из оквира садржаних у директивама.¹² Иако су међу државама чланицама постојале разлике у погледу начина на који су одредбе директива имплементиране у њихове унутрашње правне системе, правни прописи држава чланица су се у знатној мери ускладили са одредбама директива. Томе је помогла и пракса Европског суда правде тј. његове одлуке и тумачења директива ЕУ о јавним набавкама.¹³

Право јавних набавки ЕУ се заснива на начелима конкуренције, једнаког третмана и забране дискриминације понуђача и транспарентности поступка. Наведена начела су прописана како би се допринело стварању заједничког тржишта, што представља један од главних циљева ЕУ. У том контексту, поједина начела се уводе како би се омогућило стварање заједничког тржишта набавки код којег ће бити отклоњене све баријере трговини, које произлазе из контекста набавки, а потичу од законодавца, наручилаца или понуђача.¹⁴

11 Љ. Дабић, Б. Ненадић, В. Ђурић, 8–10.

12 *Ibid.*, 12.

13 *Ibid.*, 13–14.

14 Вук Цуцић, *Сировођење и контрола јавних набавки*, Београд, 2020, 65.

III Домаћи правни оквир регулисања поступка јавних набавки

Пре него што су јавне набавке по први пут биле уређене посебним законом у Србији, оне нису биле системски регулисане ни законом, ни подзаконским актима, већ су одређена питања која се тичу јавних набавки била уређена прописима који примарно регулишу другу материју (својину, изградњу објеката, буџет и сл.). Тако, пре доношења првог Закона о јавним набавкама 2002. године, питања јавних набавки у Србији су била регулисана Законом о средствима у својини Републике Србије, Законом о изградњи објеката, Законом о буџетском систему и Законом о буџету Републике Србије за 2002. годину, док је Кривичним законом Републике Србије корупција у јавним набавкама била предвиђена као посебно кривично дело.¹⁵

Закон о јавним набавкама из 2002. године је допуњен 2004. године, да би потом нови Закон о јавним набавкама био усвојен 2012. године. Он је мењан и допуњаван у два наврата 2015. године, а затим је 2019. године поново донет нови, данас важећи Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 2020. године.

Овакво готово константно доношење нових закона у области јавних набавки и њихове измене су резултат прилагођавања домаћег правног система директивама Европске уније и утицаја праксе. Један од основних циљева усвајања свих закона о јавним набавкама, почевши од првог, била је хармонизација са правом ЕУ. То важи и када је у питању важећи ЗЈН. Штавише, „потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама и другим актима ЕУ у области јавних набавки и њихово пуно спровођење у пракси“ наведено је у Стратегији развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014. до 2018. године као један од стратешких циљева реформе јавних набавки. Настојање да се српско право у области јавних набавки у потпуности хармонизује са правом ЕУ отвара могућност да се српски наручиоци, контролна тела и судови упознају са обимном праксом Европске комисије и Суда правде ЕУ која, уз већ постојеће прописе ЕУ о јавним набавкама, може послужити као основа за тумачење важећег ЗЈН.¹⁶

15 Љ. Дабић, Б. Ненадић, В. Ђурић, 263–265.

16 В. Цуцић, 37–38.

1. Начела јавне набавке

Смисао уношења одредби о начелима у правни пропис којим се регулише одређени поступак јесте да се помоћу њих пруже одређене смернице за схватање и примену прописа.¹⁷

У односу на свог претходника, важећи ЗЈН садржи детаљније и разрађеније одредбе о начелима јавне набавке, стварајући тиме основ за изградњу квалитетне и свеобухватне регулативе поступка јавних набавки.

За разлику од Закона о јавним набавкама из 2012. године, важећи ЗЈН садржи опште одредбе које се тичу начела јаве набавке.¹⁸ На тај начин, члановима који уређују конкретна начела, и који, по природи ствари, садрже опште одредбе, претходи члан са одредбама још већег степена општости. Овакве одредбе представљају смернице за примену ЗЈН и, уз то, служе како би се обезбедило одвијање поступка јавне набавке у складу са другим релевантним прописима, чије је поштовање такође неопходно како би поступак набавке био максимално легитиман и делотворан. Поред тога, наведене одредбе су предвиђене и како би се сузбиле могуће злоупотребе, на шта и указује члан 5 став 2 ЗЈН у којем стоји да се јавна набавка не сме обликовати са намером избегавања примене ЗЈН или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај. Самим тим, ЗЈН имплицитно предвиђа начело забране злоупотребе овлашћења.¹⁹

Прво начело наведено у важећем ЗЈН јесте начело ефикасности и економичности. Прописивање овог начела је предуслов за успешну примену законских одредаба које се односе на конкретне фазе поступка јавне набавке, као и за његово делотворно одвијање. Реч је о конкретизацији истоветног начела општег управног поступка, тј. начела делотворности и економичности поступка.²⁰ Законодавство једне државе треба не само да у оквиру начела ефикасности и економичности пропише одређене обавезе наручиоца које ће одговарати природи и сврси поступка, већ је битно и да те обавезе буду детаљније разрађене и прецизиране одговарајућим законским одредбама које се тичу појединачних фаза поступка јавне набавке. Ефикасност се односи на успешност и целовитост

17 Зоран Лончар, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди“, *Хармонизација српској и мађарској права Европске уније*, Књига V, Нови Сад, 2017, 379.

18 ЗЈН, чл. 5.

19 В. Цуцић, 68.

20 *Ibid.*, 66.

одвијања поступка набавке. Ефикасан систем јавних набавки доприноси пружању квалитетних јавних услуга, изградњи инфраструктуре, привлачењу инвестиција, као и омогућавању несметане конкуренције на тржишту добара и услуга.²¹ Под економичношћу се подразумева вођење поступка без одуговлачења и уз што мање трошкова, али тако да брзина одвијања поступка не спречи његово правилно и потпуно спровођење. Начело ефикасности и економичности је донекле измењено важећим Законом и прикључено му је начело заштите животне средине које је претходно важећим Законом било посебно предвиђено и детаљније разрађено. Са друге стране, важећи ЗЈН предвиђа обавезу привредних субјеката да поштују низ међународних конвенција о заштити животне средине које су посебно наведене у оквиру једног од прилога Закона. Будући да је општим одредбама о начелима предвиђена дужност поштовања наведених конвенција, као и обавеза у области заштите животне средине, законодавац је очигледно сматрао довољним да принципу заштите животне средине посвети мање пажње него што је то учињено у претходно важећем Закону.

Следеће је начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације. Оно на првом месту прописује дужност наручиоца да омогући што је могуће већу конкуренцију у поступку јавне набавке.²² Затим, примећује се да је начело забране дискриминације прикључено начелу обезбеђивања конкуренције, док је према претходно важећем Закону било прописано у оквиру начела једнакости понуђача. Дискриминација је схваћена као неоправдано довођење у повољнији или неповољнији положај одређених привредних субјеката. Поред тога, наручилац не може онемогућавати неког привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке путем коришћења дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.²³ Међутим, наручилац може дати предност одређеним привредним субјектима у односу на друге, с тим да се такво фаворизовање заснива на циљу јавних набавки који одступа од њихове уобичајене сврхе, под којом се подразумева избор економски најповољније понуде.²⁴ Тако, наручилац може да резервише право учешћа у поступку јавне набавке за привредне субјекте чији је основни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са

21 Бојана Тодоровић, Никола Илић, „Правно-економска анализа корупције у јавним набавкама: Случај Србије у процесу европских интеграција“, *Право и привреда*, бр. 7-9/2018, 235.

22 ЗЈН, чл. 7 ст. 1.

23 ЗЈН, чл. 7 ст. 2.

24 В. Цуцић, 67.

инвалидитетом и привредне субјекте који за основни циљ имају друштвену и професионалну интеграцију лица у неповољном положају. Како би се за њих резервисало право учешћа, поменути привредни субјекти морају бити организовани у складу са законом којим се уређује професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом, односно социјално предузетништво.²⁵

Уз то, важећи Закон уместо начела једнакости понуђача предвиђа принцип једнакости привредних субјеката, употребљавајући тиме шири појам у односу на свог претходника, којим је обухваћено свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове.²⁶ Под привредним субјектом се подразумевају и понуђач и кандидат. Са друге стране, претходно важећи Закон није дефинисао појам привредног субјекта, док се његово одређење понуђача у великој мери поклапало са дефиницијом привредног субјекта у важећем ЗЈН.

Начело транспарентности је свакако једно од најважнијих посматрано из угла јавног интереса, и то не само када су у питању јавне набавке, већ и низ других поступака који се спроводе у складу са правом прописаном процедуром. Следствено томе, прописивање овог принципа је неизбежно, те је он предвиђен важећим Законом, али и одредбама свих његових претходника.

Напоследку, важећи ЗЈН уводи начело пропорционалности предвиђајући да је наручилац дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне.²⁷ Прописивањем начела сразмерности се обезбеђује потпунија заштита права понуђача. Изузев тога, наручилац се обавезује да нарочито води рачуна о начину спровођења набавке и критеријумима које ће одабрати, а на основу којих ће извршити квалитативни избор привредног субјекта са којим ће уговор бити закључен. Такође, предвиђањем принципа пропорционалности, ЗЈН је усклађен са одговарајућим одредбама Закона о општем управном поступку (ЗУП) које су посвећене истоименом начелу. Стога се може закључити да је увођење поменутог начела свакако представљало значајну новину у Закону о јавним набавкама, посматрано како са аспекта правилног и делотворног спровођења поступка јавне набавке, тако и са аспекта правне сигурности.

Дакле, законском регулативом су предвиђена кључна начела којих се наручилац мора придржавати како би се поступак јавне набавке одвијао на ефикасан и недискриминаторан начин, уз остварење лојалне и фер конкуренције и поштовање других прописа који уређују материју која може бити од значаја за одређени поступак набавке.

25 ЗЈН, чл. 37.

26 ЗЈН, чл. 2 ст. 1 тач. 7.

27 ЗЈН, чл. 10 ст. 1.

2. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Републичка комисија) установљена је још првим Законом о јавним набавкама из 2002. године, којим је било предвиђено да Републичка комисија представља орган надлежан за одлучивање о заштити права понуђача и јавног интереса.²⁸ Важећи Закон о јавним набавкама дефинише Републичку комисију као „самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права у складу са овим законом“.²⁹ Републичка комисија је независна у институционалном, финансијском и персоналном смислу. Њена институционална независност се огледа у томе што њеног председника и чланове бира Народна скупштина на период од пет година. Републичка комисија за свој рад одговара искључиво Народној скупштини, која једина може разрешити председника или чланове Републичке комисије. Средства за рад Републичке комисије потичу из буџета Републике Србије и обезбеђују се у оквиру посебног буџетског раздела, у чему се састоји њена финансијска независност. Председник и чланови Републичке комисије не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења одлуке из надлежности Републичке комисије, а њихова персонална независност додатно је обезбеђена и одредбом о некомпатибилности њихове јавне функције са другим функцијама, дужностима и активностима.³⁰

Међутим, значајно питање које се поставља и које ћемо детаљније разградити јесте да ли је Републичка комисија управни орган. Наиме, она одлучује о жалбама на одлуке које су донете од стране наручиоца, али може одлучивати и о захтеву за заштиту права. На основу тога се закључује да Републичка комисија поступа као другостепени управни орган који одлучује о жалби на решење у управном поступку, у случају када се пред њом нађе жалба против решења наручиоца, али и када одлучује о захтеву за заштиту права који је од стране наручиоца оцењен као неоснован или наручилац сматра да основаност навода захтева може да има за последицу поништење поступка јавне набавке у целини.³¹ Затим, ЗЈН у члану 212 прописује сходну примену одредби закона којим се уређује управни поступак на многа питања која се могу јавити у поступцима из надлежности Републичке комисије, осим

28 Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 39/2002, чл. 128.

29 ЗЈН, чл. 188 ст. 1.

30 В. Цуцић, 134–135.

31 ЗЈН, чл. 220 ст. 1 тач. 2.

ако ЗЈН за њих не прописује друкчија решења. Дакле, првенство се даје ЗЈН – у који представља *lex specialis*, али се правне празнине попуњавају сходном применом Закона о општем управном поступку.³² Поред тога, Републичка комисија одлучује у границама уредног захтева за заштиту права,³³ као што је и другостепени управни орган везан жалбеним наводима. Такође, попут другостепеног управног органа, Републичка комисија може одлучити да се одржи усмена расправа.³⁴ Уз то, за разлику од ранијег законског решења, према којем је Републичка комисија закључком одлучивала о формално – процесним питањима током поступка,³⁵ важећи ЗЈН предвиђа да Републичка комисија решењем одбацује захтев за заштиту права, обуставља поступак, одбацује жалбу итд.³⁶ Исто тако, претходно важећи ЗУП из 1997. године је прописивао да управни орган закључком одбацује захтев, обуставља поступак и одбацује жалбу. ЗУП из 2016. године у свим овим случајевима предвиђа доношење решења, што значи да је доношењем ЗЈН-а из 2019. године дошло до усклађивања са важећим ЗУП-ом, барем када је у питању акт којим се обуставља поступак и одбацује захтев/жалба. Следствено, захтев за заштиту права се може уподобити жалби у управном поступку.

Са друге стране, председника и чланове Републичке комисије бира Народна скупштина и Републичка комисија њој одговара за свој рад. У овоме се огледа разлика у односу на органе државне управе чији рад контролише Влада као носилац извршне власти, те се, са тог становишта посматрано, не би могло рећи да Републичка комисија представља управни орган. Међутим, према ставу судске праксе, у поступку одлучивања по захтеву за заштиту права, наручилац и Републичка комисија се налазе у улогама „класичног“ првостепеног и другостепеног органа.³⁷ Стога, Управни суд и Врховни суд стоје на становишту да није могуће да наручилац тужбом покрене управни спор против одлуке или ћутања Републичке комисије. Овакво схватање произлази из аналогне примене ЗУП-а, односно ЗУС-а, према којем првостепени орган није овлашћен да поднесе тужбу против решења другостепеног органа „због међусобног хијерархијског односа и чињенице да првостепени и другостепени орган одлучују са аспекта истог, да се налазе у истој врсти односа са другом страном која заступа уже интересе, као и да располажу суштински

32 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

33 ЗЈН, чл. 226 ст. 1.

34 ЗЈН, чл. 224.

35 Марко Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018, 192.

36 ЗЈН, чл. 226 ст. 4.

37 Добросав Миловановић, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2018, 756.

истим овлашћењима.“ Ипак, овакав став није сасвим на месту. Пре свега, наручилац и Републичка комисија се не налазе у међусобном хијерархијском односу, већ Републичка комисија представља независан и самосталан контролни орган у односу на наручиоца и подносиоца захтева за заштиту права, а поред тога, она не располаже суштински истим овлашћењима као наручилац,³⁸ који може бити, и врло често и јесте, орган државне управе. Стога, уколико је наручилац управни орган, не може се закључити да он и Републичка комисија припадају истом систему, тј. систему јавне управе, тако да се оправданост поменутог становишта судске праксе и те како доводи у питање.

Интересантно је поменути да је став судске праксе исти и када је у питању тужба коју управни орган којем је поднет захтев за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја поднесе против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Повереник). Овде се ради о решењу којим Повереник усваја жалбу која је изјављена против решења управног органа којим је одбијен захтев странке да јој се омогући приступ одређеним информацијама од јавног значаја. Дакле, када управни орган који претходно тражиоцу није изашао у сусрет поднесе тужбу против решења Повереника којим је жалба тражиоца усвојена и органу наложено да омогући приступ траженим информацијама, Управни суд би такву тужбу одбацио због недостатка активне легитимације, управо из истих разлога због којих сматра и да наручилац није овлашћен да поднесе тужбу против одлуке или ћутања Републичке комисије. Према томе, овде се могу ставити примедбе идентичне онима које су наведене у претходном пасусу, а пре свега јер Повереник, као и Републичка комисија, представља независно и самостално контролно тело које за свој рад одговара Народној скупштини, те не припада истом систему као и управни орган који је одбио захтев за приступ информацијама, што значи да се не може рећи да орган нема активну легитимацију за покретање управног спора.

Републичка комисија има и одређена посебна овлашћења која нису својствена другостепеном управном органу. Тако, на пример, она може решењем изрећи новчану казну наручиоцу и одговорном лицу наручиоца, поништити уговор о јавној набавци (по сопственој иницијативи или на захтев подносиоца захтева или заинтересованог лица), водити првостепени прекршајни поступак за прекршаје које ЗЈН прописује и поднети предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца, уколико утврди да наручилац у поступку заштите права или прекршајном поступку, и поред изречених новчаних казни, не поступа

38 Д. Миловановић (2018), 756–757.

у складу са одлукама Републичке комисије или наставља са грубим кршењем закона.³⁹

Одлука Републичке комисије је коначна и против ње се не може изјавити жалба. Против поменуте одлуке се може покренути управни спор у року од 15 дана од дана достављања одлуке подносиоцу захтева, као и у случају када Републичка комисија није донела одлуку у року који је предвиђен законом. Ипак, тужба нема одложно дејство у односу на одлуку, а ЗЈН не предвиђа могућност подношења захтева за одлагање извршења,⁴⁰ као што то чини Закон о управним споровима када је у питању одлагање извршења коначног решења.⁴¹ Разлог се може тражити у томе што се ретко у пракси могу јавити ситуације у којима би понуђачу извршење одлуке Републичке комисије нанело штету која би се тешко могла надокнадити.

С обзиром на претходно наведено, закључује се да претежу аргументи у корист тврдње да Републичка комисија не представља управни орган, тако да се не може узети да она припада систему јавне управе.

IV Професионализација кадрова задужених за јавне набавке

Поступак јавних набавки повезан је и са стручним усавршавањем и напредовањем државних службеника, пре свега јер је набавка добара и услуга неопходна како би се створили услови за предузимање мера и активности које воде професионализацији кадрова. У поступку набавке добара и услуга за стручно усавршавање, органи државне управе дужни су да делују у складу са начелом ефикасности и економичности употребе јавних средстава, придржавајући се истовремено и начела обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, начела транспарентности поступка јавне набавке и начела једнакости понуђача.⁴²

Подизање нивоа стручности и продубљивање знања и вештина службеника који се баве јавним набавкама доприноси и смањењу корупције која се, посматрано из угла јавних набавки, може дефинисати као „вертикална веза између јавног службеника који делује као купац у трансакцији и једног или више понуђача, који иступају као продавци“⁴³

39 М. Давинић, 194–195.

40 ЗЈН, чл. 228.

41 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009, чл. 23.

42 Добросав Миловановић, Јован Ничић, Марко Давинић, *Сврхушно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд, 2011, 75–76.

43 Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Блаженка Стојановић, „Унапређење система јавних набавки у циљу побољшања пословног окружења“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом ЕУ (2016)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2016, 157.

и која представља појаву која негативно утиче на спровођење поступка набавки на делотворан и целисходан начин и истовремено елиминише (у потпуности или делимично) равноправност понуђача. Дакле, развој компетенција и унапређивање знања и вештина службеника који се баве јавним набавкама су од суштинског значаја за сузбијање корупције и недозвољених договора између понуђача. Поред тога, потребно је радити на отклањању било каквих непотребних препрека за укључивање нових понуђача на тржиште различитих предмета јавних набавки.⁴⁴ На тај начин, стварају се услови за ефикасно остваривање начела равноправности понуђача и успостављање фер конкуренције.

Уз то, да би се корупција ставила под контролу, изузев примене уобичајених метода (рад контролних и ревизорских институција, полиције и судства), потребно је и детаљније се упознати са процесом развоја етичности „као индивидуалног својства јавних службеника“. Етичност се развија под утицајем различитих, свакодневних фактора и догађаја. Она је резултат кућног и школског васпитања, али и каснијег животног искуства.⁴⁵ Према томе, треба имати на уму да је сузбијање неправилности у поступку јавних набавки дуготрајан процес код којег константно постоји опасност да се постигнути напредак анулира. Према да је стручно усавршавање службеника свакако од изузетне важности, битна је и спремност наручилаца да са што већом објективношћу приступе избору најповољнијег понуђача, што се у пракси показало као велики проблем.

Такође, правилно постављен систем стручног усавршавања је једна од главних претпоставки за успешно спровођење политике коришћења иновација како би се остварили циљеви јавних набавки. Ради се о мултидисциплинарном усавршавању, како твораца политике, тако и службеника задужених за јавне набавке. Разлози за овакво усавршавање и његов значај су вишеструки. Наиме, стечена знања и вештине представљају основ за креативно утврђивање и обликовање јавних политика, али и за одређивање начина на који јавне набавке могу да остваре своје циљеве на оптималан начин и подстакну иновације.⁴⁶ Релевантна знања и вештине су неопходни и за правилно састављање техничке или функционалне спецификације, јасно дефинисање критеријума за доделу уговора и што успешнију и потпунију реализацију уговора. Изузев тога, сарадња између кадрова различитих струка који су задужени за јавне набавке је кључна за правилно састављање конкурсне документације и објективан избор понуђача са којим ће се закључити уговор.

44 Д. Миловановић (2018), 755.

45 Драгољуб Кавран, „Професионализација јавне управе“, *Правни животи*, Том I, 2015, 660.

46 Д. Миловановић (2020), 230–231.

Дакле, стручно усавршавање и продубљивање знања и вештина службеника за јавне набавке, заједно са сарадњом између њих, представљају кључне факторе за правилно и квалитетно спровођење поступка набавке.

У домаћем законодавству, настојање да се постигне професионализација огледа се у измени члана 92 става 4 ЗЈН, која је извршена 2023. године, у оквиру Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама. Захваљујући овој измени, предвиђено је да у комисији за јавну набавку један члан мора бити службеник за јавне набавке са стеченим високим образовањем.⁴⁷

Процедура јавних набавки је значајна и када је у питању избор лица, односно институције која ће организовати стручно усавршавање. С тим у вези, требало би спровести тзв. прелиминарне тендере како би се одредио круг квалификованих лица, односно институција за стручно усавршавање у одређеној области. Поменути лица и институције могли би да дају понуде у кратким роковима, док би посебан значај за квалитет стручног усавршавања имало оцењивање обављеног усавршавања.⁴⁸

V Јавне набавке и јавни интерес

Не сме се заборавити да је један од главних циљева поступка јавних набавки остварење јавног интереса. Јавни интерес чине оне вредности које се сматрају виталним у одређеном друштву у конкретном периоду. Реч је о интересима ради чијег остварења је друштво спремно да предузме све неопходне мере. У том смислу, поставља се питање како се одређују вредности које улазе у категорију јавних интереса. Постоје теорије према којима јавни интерес чине вредности које представљају интересе свих или већине припадника друштвене заједнице. Са друге стране, развиле су се теорије које као јавне интересе виде интересе припадника појединих друштвених група које успевају да се изборе да њихови интереси буду сврстани у категорију виталних вредности од стране творца јавне политике.⁴⁹ Мишљења су подељена и у погледу тога да ли су јавни интереси и њихово остварење потпуно или макар знатно одређени постојећим окружењем или постоји већи степен слободе избора људи када су у питању њихово обликовање и реализација.⁵⁰

47 Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 92/2023, чл. 3.

48 Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, 126.

49 Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни животи*, Том II, 2010, 247.

50 Michael Hill, *The Public Policy Process*, Harlow, 2005, 43–44.

Анализа поменутих питања захтева широко разумевање економских, друштвених и политичких односа и процеса, као и услова настанка и традиције једног правног система. Сви ови елементи у међусобној интеракцији и у садејству са окружењем обликују јавни интерес и одређују начин његовог остварења.⁵¹

Код поступка јавних набавки, наручилац исказује намеру да прибави одређена добра или услуге како би омогућио несметано обављање сопствене делатности, али том приликом се мора водити рачуна о томе да се ради о добрима и услугама који служе обављању делатности које треба да служи остварењу јавног интереса. Управо делатност свих органа државне управе, али и других јавних наручилаца треба да буде усмерена на остваривање овог интереса, те том циљу треба прилагодити и употребу добара, односно коришћење услуга које се прибављају. Такође, неопходно је да наручилац има у виду и практичне резултате вршења своје делатности који су претходили опредељењу да се прибаве нова, односно другачија или напреднија добра, с обзиром на то да ће тако бити омогућено да набавка добара и услуга и њихово касније коришћење допринесу остварењу јавног интереса.

„Јавни интерес представља каузу закључења уговора о јавним набавкама.“ Њега не треба схватати превише уско и приликом избора критеријума на основу којих ће се одредити најповољнија понуда морају се избећи злоупотребе које воде смањењу конкуренције или додељивању уговора одређеном понуђачу.⁵² Унапред одређеним исходом поступка јавних набавки избегава се објективност и нарушава се остварење јавног интереса, док нарочито погрешну, и са аспекта јавног интереса лошу праксу, представља прикупљање понуда више различитих понуђача како би се формално остварио легитимитет поступка, а притом је његов исход већ претходно договорен, те је онемогућена ефективна конкуренција. Управо оваква пракса доводи до тога да се потенцијални понуђачи не укључују у надметање.

Републичка комисија је уочила бројне неправилности у вези са применом Закона о јавним набавкама од стране наручилаца које онемогућавају реализацију јавног интереса. Оне се свODE на непоштовање закона и подзаконских аката приликом израде конкурсне документације, нејасну и непрецизну садржину конкурсне документације, дефинисање техничких спецификација на начин који је дискриминаторског карактера, одређивање елемената критеријума за доделу уговора противно одредбама ЗЈН-а, неправилно спроведене и необразложене или недовољно детаљно образложене стручне оцене понуда и сл.⁵³ Отклањање наведених

51 Д. Миловановић (2010), 248.

52 Д. Миловановић (2020), 186.

53 М. Давинић, 197.

неправилности представља кључан корак ка заштити и реализацији многих виталних друштвених вредности и успостављању ваљаног система јавних набавки.

Интереси јавности се остварују и кроз набавку истраживања и развоја, набавку иновације, али и набавку прилагођену иновацијама под којом се подразумевају редовне набавке које фаворизују иновативна решења. Имајући то у виду, многе земље су спровеле одређене стратегије унапређења система јавних набавки управо како би их у што већој мери искористили као инструмент за подстицање иновација. Уз то, OECD је развио систем за подршку земљама у коришћењу јавних набавки за иновације. У оквиру тог система, издвајају се различите препоруке које би требало да усмере поступке јавних набавки у земљама чланицама на подстицање иновација. Под њима се подразумевају имплементација стратешке политике са дефинисаним циљевима у било коју националну, поднационалну и регионалну иновацијску политику, успостављање правног оквира система јавних набавки, укључујући разумљиве дефиниције, смернице и шаблоне путем којих ће се олакшати његова имплементација. Затим, државама чланицама се саветује да омогуће реализацију специјалне обуке ради унапређења способности и вештина службеника, која ће бити усредсређена управо на јавне набавке за иновације и имати за циљ формирање мултидисциплинарних тимова. Коначно, предлаже се и подизање свести о неопходности спровођења поступка јавних набавки у циљу подстицања иновација, као и објављивање примера добре праксе и креирање посебне наменске платформе ради дељења знања и искустава.⁵⁴

Оваквим препорукама се настоји да се државе чланице подстакну на добру праксу и када је у питању поступак јавних набавки уопште, а не само када се ради о јавним набавкама као средству за подстицање иновација. OECD инсистира и на детаљној професионализацији службеника која ће се реализовати путем организације и спровођења специјалне обуке. Таква обука, која би резултовала формирањем мултидисциплинарних тимова који би били специјализовани за јавне набавке којима се подстичу иновације, изискује велике трошкове и не може се спровести док се не испуне одређени услови. Наиме, најпре је потребно да систем јавних набавки једне државе буде већ поприлично развијен и ефикасан, као и да је корупција сведена на најмању могућу меру. Тек тада може бити речи о предузимању корака у погледу подстицања иновација и даљег унапређења већ у доброј мери развијеног система јавних набавки.

54 OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, 2017, доступно на страници: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en#page1, 9. 7. 2024, 12–13.

VI Критеријуми за избор најповољније понуде и доделу уговора

Како би се што објективније изабрала најповољнија понуда и остварио јавни интерес, неопходно је имати у виду однос цене и квалитета добра или услуге. Најповољнија понуда се може бирати само на основу критеријума који су наведени у јавном позиву и конкурсној документацији, они морају бити детаљно описани и вредновани и не смеју бити дискриминаторски.⁵⁵

Критеријуми за доделу уговора су, пре доношења ЗЈН-а из 2019. године, били другачије постављени. Међутим, једнозначна пракса у погледу избора одлучујућег критеријума довела је до промене законске регулативе. Наиме, ЗЈН из 2012. године је прописивао да наручилац има право избора између два критеријума, у зависности од предмета набавке. Први је критеријум економски најповољније понуде, а други критеријум најниже понуђене цене. Без обзира на два предвиђена критеријума, наручиоци су временом почели све више да се опредељују за критеријум најниже понуђене цене, да би 2019. године он био пресудан за доделу уговора у чак 90% случајева. Овакво поступање наручилаца проузроковало је куповину најјефтинијих добара и услуга, које су слабијег квалитета. Услед тога, експлоатација некавалитетних добара почела је да изискује велике трошкове који су били много већи од оних које би наручилац сносио да је применио критеријум економски најповољније понуде.⁵⁶ Искључива употреба критеријума најниже цене представља и једну од највећих препрека за повећање броја иновација.

За разлику од свог претходника, важећи ЗЈН у члану 132 предвиђа обавезу наручиоца да уговор додели економски најповољнијој понуди. Затим, алтернативно су прописани критеријуми на основу којих се економски најповољнија понуда одређује. Ти критеријуми су цена, трошкови примене приступа трошковне ефикасности или однос цене и квалитета, односно трошка и квалитета који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте. Оваква законска одредба последица је прилагођавања српског права праву Европске уније, конкретно Директиви ЕУ 2014/24⁵⁷ која је, између осталог, посвећена и критеријумима за избор економски најповољније понуде.

55 Љ. Дабић, Б. Ненадић, В. Ђурић, 286.

56 Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Блаженка Стојановић, *Практикум за примену Закона о јавним набавкама*, Београд, 2021, 260.

57 Директива о јавним набавкама (*Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance*, OJ L 94, 28. 3. 2014).

Члан 67 ове Директиве предвиђа да наручиоци темеље доделу уговора о јавној набавци на економски најповољнијој понуди, која се утврђује на основу цене или трошка, применом приступа исплативости, као што је трошак животног века, те може укључивати најбољи однос између цене и квалитета, који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте који су повезани са предметом јавног уговора. Ипак, без обзира на то што су одредбе Закона измењене по узору на Директиву 2014/24, ЗЈН и даље омогућава да се економски најповољнија понуда одреди само на основу цене, чиме се доводи у питање напредак у односу на претходно законско решење, као и допринос наведених законских одредаба остварењу јавног интереса.

VII Јавне набавке и заштита конкуренције

Конкуренција у јавним набавкама подразумева једнако поступање према свим понуђачима, правичност приликом примене правних правила о јавним набавкама, а нарочито критеријума на основу којих ће се доделити уговор, као и доследну примену прописа који се тичу заштите конкуренције.⁵⁸ Сам ЗЈН прописује начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације⁵⁹ као један од кључних принципа путем којих би требало обезбедити учешће што више привредних субјеката у поступку јавне набавке и њихову равноправност.

Као што је већ напоменуто, један од главних циљева поступка јавних набавки треба да буде остваривање равноправне и фер конкуренције. Понуђачи ће бити мање подстакнути да се укључе на тржиште јавних набавки уколико се у пракси покаже да прикупљање понуда од више различитих понуђача представља начин да се формално оствари легитимитет конкретног поступка јавне набавке чији је исход већ договорен. На тај начин, долази се до несавршеног тржишта које се односи на услове конкуренције на том тржишту.⁶⁰

С обзиром на то да су јавне набавке повезане са јавним ресурсима, важно је оптимизовати ефикасност набавки која је заузврат у позитивној корелацији са нивоом конкуренције на тржишту. Парадоксално, различити фактори чине јавне набавке посебно рањивим на низ антиконкурентских пракси. Од правила којима се уређују јавне набавке се очекује да обезбеде висок степен транспарентности и одвијање

58 Д. Дуин, Д. Крстић, Б. Нешић, Н. Калуђеровић, 62.

59 ЗЈН, чл. 7.

60 Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за њавнике*, Београд, 2021, 231.

поступка у складу са захтевима принципа управног права.⁶¹ Даље, степен транспарентности утиче и на конкуренцију у поступку набавки, тако да прописи који регулишу јавне набавке, али и њихова примена не смеју нарушавати дух конкурентске неутралности.

Штавише, ЗЈН предвиђа да организација надлежна за заштиту конкуренције може изрећи привредном субјекту меру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је привредни субјект повредио конкуренцију у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције.⁶²

Пракса у вези са применом ЗЈН показује да постоје бројне неправилности које потичу од радњи наручилаца, а директно утичу на сужавање конкуренције у поступцима јавних набавки.

Начини на које се конкуренција ограничава су многобројни. Одређивање техничких спецификација на начин који је дискриминаторског карактера и смањује конкуренцију, свдећи је на ужи и ограничени круг потенцијалних понуђача или дефинисање спецификација на начин који онемогућава потенцијалне понуђаче да саставе одговарајуће понуде, затим, сужавање конкуренције међу понуђачима путем одређивања додатних услова који по природи и обиму нису прилагођени предмету јавне набавке, али и одређивање већег броја доказа него што је потребно како би се доказала испуњеност додатних услова за учешће⁶³ су све методе чија примена за последицу има немотивисаност бројних потенцијалних понуђача да упуте своје понуде, као и сужавање круга конкурената који се свде на свега неколико, или чак само једног понуђача.

Стога, како би поступак јавних набавки остварио свој циљ и како би се обезбедила довољна и равноправна конкуренција, неопходно је да се омогући једнакост понуђача и елиминише дискриминација по територијалном, националном, личном или неком другом основу. Постизање овог циља у крајњој линији поново зависи од воље наручилаца да правилно и ефективно спроведу поступак набавки, уз избегавање произвољности и поштовање свих релевантних правних прописа у конкретном случају.

61 Garima Bhagat, „Public Procurement: A Competition Perspective“, *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 63, Nr. 2/2017, 177–178.

62 ЗЈН, чл. 235.

63 М. Давинић, 197.

VIII Закључак

Јавне набавке морају представљати поступак са јасно дефинисаним и израженим циљевима, међу којима би најважнији требало да буде остварење јавног интереса. Како би се то постигло, неопходни су не само квалитетни и недискриминаторни прописи, већ и константно усавршавање и професионализација кадрова задужених за јавне набавке. Поред тога, конкурсна документација се не сме састављати у складу са карактеристикама одређеног понуђача са којим наручилац настоји да закључи уговор, будући да се на тај начин прејудуцира исход самог поступка. Процедуре јавних набавки такође могу бити од важности за избор лица или институције која ће организовати стручно усавршавање државних службеника, те се у таквим ситуацијама спровођење поступка набавке јавља као део почетне фазе у процесу изградње квалитетног службеничког апарата. Такође, службеници треба да се одликују етичношћу и моралним квалитетима, што се односи и на наручиоца и понуђача. Само тако ће законска регулатива моћи да буде квалитетно и одговарајуће примењена, те ће тиме бити омогућено да се поступак набавке спроведе правилно и ефикасно, уз поштовање основних начела и релевантних прописа из других области права који могу бити и те како значајни за одређене врсте јавних набавки.

Ипак, у вези са важећим ЗЈН постоје проблеми који би се морали отклонити. Најпре, треба отклонити могућност да критеријум за избор најповољније понуде буде искључиво најнижа цена, што је и даље изводљиво, упркос измени законске регулативе. Даље, ЗЈН предвиђа могућност комуникације у поступку јавне набавке путем поште и курирске службе, али изостаје одредба о томе у ком моменту се у таквим ситуацијама сматра да су поднесци достављени или примљени. ЗЈН прописује и обавезу документовања усмене комуникације са привредним субјектима, која би могла значајно утицати на садржину и оцену понуда, и то путем сачињавања писаних белешки или записника,⁶⁴ а не регулише ни службену белешку ни записник. Затим, иако је у изузетним случајевима омогућена усмена комуникација наручиоца и привредних субјеката у поступку јавних набавки, неуређено је остало и питање тумача у ситуацијама када странке не разумеју језик поступка. Такође, ЗЈН предвиђа обавезу да се из поступка набавке изузме представник наручиоца који је у сукобу интереса, али не уређује надлежност за изузеће, као ни поступак изузећа.⁶⁵ Најзад, не треба заборавити ни то да се законска регулатива јавних набавки умногоме заснива на до-

64 ЗЈН, чл. 46 ст. 3.

65 В. Цуцић, 128–129.

словном преузимању правила одговарајућих директива ЕУ, што доводи до недоследности и непрегледности законског текста.⁶⁶

Упркос томе што ЗЈН садржи поменуте и неке друге недостатке, проблеми у пракси су далеко бројнији, те би веће напоре требало усмерити ка њиховом решавању и успостављању правилног и непристрасног начина примене релевантних правних прописа. Уз то, треба константно водити рачуна о правилности одвијања поступка јавних набавки и уложити колективни напор како би се задовољавајући резултати постигли и одржали.

Коришћена литература

- Беговић Борис, Лабус Мирољуб, Јовановић Александра, *Економија за њравнике*, Београд, 2021. (Begović Boris, Labus Miroљub, Jovanović Aleksandra, *Ekonomija za pravnike*, Beograd, 2021)
- Bhagat Garima, „Public Procurement: A Competition Perspective“, *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 63, Nr. 2/2017.
- Дабих Љубиша, Ненадић Боса, Ђурић Владимир, *Јавне набавке у ујоредном законодавству*, Београд, 2003. (Dabić Ljubiša, Nenadić Bosa, Đurić Vladimir, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Beograd, 2003)
- Давинић Марко, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018. (Davinić Marko, *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Beograd, 2018)
- Дуин Драгана, Крстић Далибор, Нешић Бранко, Калуђеровић Ненад, „Ревизија сврсисходности јавних набавки буџетских корисника“, *Одитор*, бр. 3/2017. (Duin Dragana, Krstić Dalibor, Nešić Branko, Kaluđerović Nenad, „Revizija svrsishodnosti javnih nabavki budžetskih korisnika“, *Oditor*, br. 3/2017)
- Ивовић Милорад, Миловић Рајко, Прља Драган, *Закон о јавним набавкама са коментаром*, Подгорица, 2001. (Ivović Milorad, Milović Rajko, Prlja Dragan, *Zakon o javnim nabavkama sa komentarom*, Podgorica, 2001)
- Кавран Драгољуб, „Професионализација јавне управе“, *Правни живот*, Том I, 2015. (Kavran Dragoljub, „Profesionalizacija javne uprave“, *Pravni život*, Tom I, 2015)
- Лончар Зоран, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди“, *Хармонизација српској и мађарској права Европске уније*, Књига V, Нови Сад, 2017. (Lončar Zoran, „Osnovna

66 *Ibid.*, 156.

- načela upravnog postupka u Srbiji i evropski pravni standardi“, *Harmoznizacija srpskog i mađarskog prava Evropske unije*, Knjiga V, Novi Sad, 2017)
- Миловановић Добросав, Ничић Јован, Давинић Марко, *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд, 2011. (Milovanović Dobrosav, Ničić Jovan, Davinić Marko, *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Beograd, 2011)
- Миловановић Добросав, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни живот*, Том II, 2010. (Milovanović Dobrosav, „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi“, *Pravni život*, br. 10, Том II, 2010)
- Миловановић Добросав, Џуџић Вук, Стојановић Блаженка, „Унапређење система јавних набавки у циљу побољшања пословног окружења“, *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ (2016)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2016. (Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, Stojanović Blaženka, „Unapređenje sistema javnih nabavki u cilju poboljšanja poslovnog okruženja“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom EU (2016)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2016)
- Миловановић Добросав, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2018. (Milovanović Dobrosav, „Razmatranje institucionalnog okvira zaštite prava u postupcima javnih nabavki“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2018)
- Миловановић Добросав, „Јавне набавке и иновације“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније (2020)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2020. (Milovanović Dobrosav, „Javne nabavke i inovacije“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2020)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2020)
- Миловановић Добросав, Џуџић Вук, Стојановић Блаженка, *Практикум за примену Закона о јавним набавкама*, Београд, 2021. (Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, Stojanović Blaženka, *Praktikum za primenu Zakona o javnim nabavkama*, Beograd, 2021)
- Hill Michael, *The Public Policy Process*, Harlow, 2005.
- Тодоровић Бојана, Илић Никола, „Правно-економска анализа корупције у јавним набавкама: Случај Србије у процесу европских интеграција“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2018. (Todorović Bojana, Ilić Nikola, „Pravno-ekonomska analiza korupcije u javnim nabavkama: Slučaj Srbije u procesu evropskih integracija“, *Pravo i privreda*, br. 7–9/2018)
- Џуџић Вук, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд, 2020. (Cucić Vuk, *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*, Beograd, 2020)

Dorđe TIMOTIJEVIĆ

LL.M Student at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

PUBLIC PROCUREMENT – CERTAIN KEY ISSUES

Summary

The paper analyses certain issues related to public procurement in general, as well as the public procurement procedure and the personnel responsible for conducting the procedure. The starting point is the international and domestic legal framework of the public procurement procedure, in order to further elaborate and analyse particular provisions of the domestic legislation that are important for the proper and quality implementation of the procurement procedure. Therefore, the paper pays special attention to the principles of public procurement, the Republic Commission for the Protection of Rights in Public Procurement Procedures as the main authority responsible for the protection of the rights of business entities that are participants in public procurement procedures, professionalization, i.e. professional development of public procurement officers, the relationship between public procurement and public interest, the criteria for selecting the most favourable offer and the protection of competition in the public procurement procedure.

The aim of the paper is to point out certain adequate legal solutions in the field of public procurement, but also certain problems that arise during the implementation of the procurement procedure itself. At the same time, the paper contains a comparison between former and today's legal regulations, as well as proposals for improving the quality of conducting the public procurement procedure. The paper also presents some key issues that are important for the proper functioning of the public procurement system along with the ways in which the procurement process can be improved to the extent necessary to achieve its main goals and improve the public policy of a country.

Key words: *Public Procurement. – Legal Regulations. – Professionalisation of Personnel. – Public Interest.*

Датум пријема рада: 27. 6. 2024.

Датум прихватања рада: 15. 8. 2024.