

Chloro

✓

# ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA U POSTUPKU JAVNIH NABAVKI

priredili

**prof. dr Stevan Lilić  
dr Dragan Prlić  
Aleksandar Lukić**

Beograd  
2004

## **ZAŠTITA PONUĐAČA I JAVNE NABAVKE\***

Javne nabavke (public procurement) predstavljaju oblast od javnog interesa koja se odnosi na nabavku dobara, vršenje usluga, izvođenje građevinskih i drugih radova koje obavljaju javne vlasti i drugi javni entiteti, a koja se plaćaju javnim sredstvima. Javne nabavke mogu se odnositi na najjednostavnije stvari (npr. kancelarijski materijal), ali i na veoma složenu opremu i radove (npr. kompjuterski informacioni sistemi).

U stručnoj literaturi se navodi da su vlade i drugi državni organi tradicionalno veliki kupci, ali u najnovije vreme i veliki prodavci.<sup>1</sup> Zbog toga i javne nabavke zauzimaju sve značajnije mesto u zakonodavstvima savremenih država, ali i u zemljama na putu ka demokratskoj tranziciji kao što je naša.

U okviru Evropske unije, na primer, ističe se da je suštinski motiv integrativnih procesa zapravo stvaranje otvorenih kompetitivnih tržišta ne samo za privatni sektor, već i u domenu javnih nabavki. Smatra se da je za to presudnu ulogu imala odluka Evropskog suda pravde (*Suikler Unie v. Commission*, 1975, ECR 1663), kojom je otvoren put primene kompetitivne legislative i u oblasti javnih nabavki u zemljama Zajednice.<sup>2</sup>

Međutim, u okviru ovog legislativnog okvira, posebna pažnja se posvećuje i zaštiti prava ponuđača. Ovo specifična oblast u uporednopravnoj praksi ima različite modalitete: negde postoje posebni i nezavisni organi koji obezbeđuju zaštitu prava u postupcima za dodelu ugovora o javnim nabavkama, a

\* Redigovana verzija rada sa Okruglog stola – *Zaštita prava ponuđača u postupku javnih nabavki*, koji je, u organizaciji Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM), Udruženja pravnika za demokratski pravni poredak (Lawyers for Democracy) i Centra za javne nabavke, održan u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, 26. decembra 2003. godine.

1 Uporedi: Lj. Dabić, B. Nenadić, V. Đurić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 7.

2 Christopher Bovis, *EC Public Procurement Law*, London, 1997, str. 3.

negde je ova zaštita poverena redovnim ili specijalnim sudovima. Takođe, negde je ova zaštita uredena posebnim zakonom, a negde je (kao kod nas) sastavni deo zakona koji reguliše oblast javnih nabavki.

U zapadnoevropskom zakonodavstvu srećemo različite načine zaštite: u Nemačkoj ova zaštita je poverena tribunalima za javne nabavke, odnosno apelacionim sudovima. Tribunali za javne nabavke su nezavisni u svom radu, i po pravilu su to tročlani organi. Ovaj organ započinje svoj rad tek na osnovu pritužbe koju podnose ponudači koji smatraju da su oštećeni postupanjem javnopravnog subjekta. Tribunali odlučuju upravnim aktom, što je logično, jer tribunal i jeste upravni organ. Na odluke tribunala može se uložiti žalba, i to apelacionom суду, a u roku od dve nedelje od dana dostavljanja odluke tribunala. Žalba ima suspenzivno dejstvo i zadržava izvršenje odluke tribunala. Apelacioni sud odlučuje u roku od dve nedelje od dana prijema žalbe, a odluka apelacionog suda poništava odluku tribunala – u tom slučaju apelacioni sud će sam meritorno odlučiti ili će obavezati tribunal da ponovo odluči na osnovu njegovog shvatanja.<sup>3</sup>

U zakonodavstvu Velike Britanije nadležnost za odlučivanje po prigovorima ponuđača poverena je redovnim sudovima.<sup>4</sup>

Ako posmatramo pravne sisteme tranzisionih zemalja, uočavaju se veoma različiti modaliteti pravne zaštite ponuđača. Tako, recimo, u zakonodavstvu Češke i Hrvatske postoje posebni organi koji rešavaju po žalbama ponuđača: u Češkoj je to Antimonopolski ured, dok je u Hrvatskoj ta dužnost poverena Državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabavke. Hrvatska državna komisija za kontrolu postupka javne nabavke dužna je da u roku od 15 dana od dana prijema žalbe odluči o podnetom zahtevu. Odluka ovog organa je konačna. Češki Antimonopolski ured ima pravo da preispita osporenu odluku naručioca u punom obimu i odlučuje: 1) da je zakon prekršen i naređuje naručiocu da izvrši ispravku(e) ili da poništi postupak javne nabavke; 2) da odbije predlog jer je utvrdio da zakon nije prekršen.<sup>5</sup>

Crnogorska Komisija za javne nabavke je, pored ostalih poslova propisanih zakonom, ovlašćena da odlučuje i o žalbama koje podnose ponuđači. Komisija donosi odluku u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima. Zakonodavac je predviđao i mogućnost da, ukoliko i dalje postoji spor među strankama,

---

3 Uporedi: Lj.Dabić, B.Nenadić, V.Đurić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 7.

4 Uporedi: Lj.Dabić, B.Nenadić, V.Đurić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 37–43.

5 Uporedi: Lj.Dabić, B.Nenadić, V.Đurić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 135–142.

o takvom sporu odluči nadležan redovni sud (ukoliko su ponuđači sa sedištem na teritoriji Republike Crne Gore). Takođe, ukoliko učestvuju i strani ponudači, postoji mogućnost arbitražnog rešenja spora (ukoliko učesnici u sporu prihvate UNCITRAL pravila o arbitraži).<sup>6</sup>

U Srbiji su javne nabavke regulisane *Zakonom o javnim nabavkama*<sup>7</sup>, kojim se u celini regulišu pitanja javnih nabavki. Već u članu 1. Zakona o javnim nabavkama navodi se da se ovim zakonom ureduje i način zaštite prava ponuđača.<sup>8</sup>

Međutim, kako se u ozbiljnijim analizama ističe:<sup>9</sup> „Naš zakonodavac je prilikom definisanja organa koji obezbeđuje zaštitu prava ponuđača u postupcima za dodelu ugovora o javnoj nabavci pribegao jednoj, u dobroj meri, zbumujućoj definiciji. Naime, postavlja se pitanje: da li zaštitu prava obezbeđuje Uprava za javne nabavke ili Komisija za zaštitu prava ponuđača? Komisija se obrazuje pri Upravi i praktično bi trebalo da bude deo, odnosno sektor same Uprave. Ipak, čitanjem daljih zakonskih odredbi, a naročito imajući u vidu da članove Komisije imenuje Vlada Republike Srbije, gore navedeno tumačenje čini se neologično. Naime, kako jedan sektor nekog posebnog organa može donositi meritorne odluke? Dalje, u kontradikciji sa ovom odredbom je i član 130. stav 2. Zakona koji određuje da Komisija jednom godišnje o svom radu izveštava Vladu i Narodnu skupštinu Republike Srbije. Dakle, ova Komisija bi trebala da 'polaže račune' za svoj rad direktno Vladu i Narodnoj skupštini, dok to nije u obavezi i prema organu u čijem se sastavu nalazi. Dalje, kakav je status predsednika Komisije: da li je on 'pomoćnik' direktora Uprave za javne nabavke, npr. za oblast zaštite prava ponuđača ili 'funkcioner koji rukovodi posebnim organom', a pri tom odgovara samo onome ko ga je postavio na tu funkciju (tj. Vladu Republike Srbije). Opet, čitajući obrazloženje Zakona o javnim nabavkama zapažamo da se govori o Komisiji kao nezavisnom organu, što ona zaista po svojoj sadržini i jeste.“

Nije potrebno isticati koliko neregulisanost ovih pitanja ima uticaja na negativne pojave kao što su stvaranje pogodnog ambijenta za razne vidove korupcije. Tako, Krivični zakon Srbije čak predviđa posebno krivično delo

---

6 Uporedi: Lj.Dabić, B.Nenadić, V.Durić, *Javne nabavke u uporednom zakonodavstvu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 236-262.

7 *Zakon o javnim nabavkama*, Službeni glasnik RS, br. 39/2002; 43/2003.

8 Uporedi: Aleksandar Lukić, Svetlana Stojanović, *Komentar Zakona o javnim nabavkama*, Centar za javne nabavke, Beograd, 2004.

9 Aleksandar Lukić, *Sistem zaštite prava ponuđača u Republici Srbiji* (neobjavljen materijal), Beograd, decembar 2003.

„korupcija u javnim nabavkama“.<sup>10</sup> Njeno iskorenjivanje bitan je uslov uspešnog uspostavljanja reformisanih pravnih i društvenih institucija i novog sistema vrednosti. Korupcija izrazito negativno utiče na tranzicione procese, posebno na uspostavljanje stabilne pravne države i tržišne ekonomije.

Uspešna borba protiv korupcije podrazumena dva bitna elementa: jasnu i nedvosmislenu političku odluku (strategiju) protiv korupcije, kao i operativni akcioni plan radi efikasne primene antikorupcijskih instrumenata. Borba protiv korupcije može imati pozitivne efekte samo ako rezultati te borbe budu jasni i vidljivi i ako građani steknu poverenje u institucije pravne države. U tom kontekstu, kako se ističe, posebno treba imati u vidu sledeće faktore.

Efikasna primena antikorupcijskih zakona i propisa, uključujući i zakonodavstvo o javnim nabavkama. Efikasna primena antikorupcijskih zakona i propisa preduslov je za stvaranje operativnog normativnog mehanizma koji će podržavati profesionalizam i transparentnost u primeni pravnih instrumenata. Da bi pravni instrumenti bili efikasni, neophodno je obezbediti sloboden pristup informacijama i dokumentima koje državni organi generišu u svom radu. Isto tako, potrebno je precizno definisati procedure i mehanizme koji pružaju garantiju i zaštitu onim licima koja se kritički osvrću na rad državnih i drugih organa (npr. pravo na žalbu u upravnom postupku, pravo na tužbu radi sudske zaštite, program zaštite za „whistleblowers“, dežurne službe i posebne telefonske linije itd.).

Preventivne akcije. Preventivne akcije imaju izuzetan značaj za uspešnu realizaciju strategije borbe protiv korupcije. Preventivne akcije podrazumevaju preliminarne intervencije u eliminisanju tzv. birokratskih barijera. To se postiže uklanjanjem raznih komplikovanih i često ponižavajućih administrativnih i drugih pravnih procedura, kao i pojednostavljenjem pravila komunikacije državnih organa i građana. To spada i uvodenje službe pravne i druge pomoći, kao i organizovanje kampanja za upoznavanje građana sa njihovim pravima i obavezama. U ovaj korpus instrumenata spada i usvajanje kodeksa profesionalne etike javnih službenika, kao i drugih efikasnih mehanizama kojima se obezbeđuje transparentnost u radu javnih službenika (npr. monitoring rada, uvid u primanja, zabrana primanja poklona itd.).

Jačanje institucionalnog kapaciteta. Jačanje institucionalnog kapaciteta u borbi protiv korupcije podrazumeva osposobljavanje institucija sistema za efikasnu zaštitu prava građana. Pre svega, reč je o zaštiti prava i interesa građana u upravnom postupku (npr. pravovremeno i pravilno rešavanje o zahtevima i

---

10 Uporedi: *Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 10/2002, član 90.

žalbama), kao i izgradnja poverenja u sud i pravosudne organe. Uvođenje institucije ombudsmana od posebnog je značaja za lociranje, identifikaciju i uspešan obračun sa korupcijom. Osim toga, iskustvo razvijenih zemalja pokazuje da je uvođenje specijalizovanih antikorupcijskih agencija veoma važna karika u lancu otkrivanja i eliminisanja izvora korupcije. Stvaranje posebnih tela u okviru kojih će saradivati vladini organi sa privatnim sektorom i nevladinim sektorom radi rešavanja pojedinih konkretnih pitanja iz oblasti borbe protiv korupcije veoma je značajan institucionalni mehanizam u suzbijanju korupcije, posebno u državnim organima. Uloga antikorupcijskih agencija posebno dolazi do izražaja u poslovima javnih nabavki za koje je potrebno osigurati konkurentnost i transparentnost ovog procesa.

Upravo u okviru jačanja institucionalnih kapaciteta, važno je precizno zakonski i podzakonski regulisati status i pravnu zaštitu ponuđača prilikom javnih nabavki.



**ZAŠTITA PRAVA  
PONUĐAČA U  
POSTUPKU  
JAVNIH NABAVKI**

**PROTECTING THE RIGHTS  
OF THE BIDDER IN  
PUBLIC PROCUREMENT  
PROCEDURES**

**Izdavač**

*Komitet pravnika za  
ljudska prava (YUCOM)  
Udruženje pravnika –  
Lawyers for Democracy*

Krunска 22, 11000 Beograd  
Tel: +381-11-324-45-40  
Fax: +381-11-334-44-25  
E-mail: [yulaw@eunet.yu](mailto:yulaw@eunet.yu)  
[www.yucom.org.yu](http://www.yucom.org.yu)

**Za izdavača**  
Biljana Kovačević-Vučo  
Stevan Lilić

**Uredivački odbor**  
Biljana Kovačević-Vučo  
Mr Dejan Milenković (sekretar)  
Prof. dr Stevan Lilić (urednik)

Lektor: I. Popović

Štampa: *Dosije*, tiraž 500

© *Komitet pravnika za  
ljudska prava (YUCOM)  
© Lawyers for Democracy*

**Published by**

*Lawyers Committee for  
Human Rights (YUCOM)  
Udruženje pravnika –  
Lawyers for Democracy*

Krunска 22, 11000 Belgrade  
Tel: +381-11-324-45-40  
Fax: +381-11-334-44-25  
E-mail: [yulaw@eunet.yu](mailto:yulaw@eunet.yu)  
[www.yucom.org.yu](http://www.yucom.org.yu)

**For the Publisher**

Biljana Kovačević-Vučo  
Stevan Lilić

**Editorial board**

Biljana Kovačević-Vučo  
Dejan Milenković, M. A. (secretary)  
Prof. dr Stevan Lilić (editor)

Proofs: I. Popović

Printed by: *Dosije*, 500 copies

© *Lawyers Committee  
for Human Rights (YUCOM)  
© Lawyers for Democracy*

# **ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA U POSTUPKU JAVNIH NABAVKI**

## **SADRŽAJ**

NOTA BENE .....	9
-----------------	---

### **DEO PRVI ZAŠTITA PONUĐAČA I JAVNE NABAVKE**

<b>ZAŠTITA PONUĐAČA I JAVNE NABAVKE</b>	
Prof. dr Stevan Lilić, <i>Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu</i> .....	15
<b>ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA U UPOREDNOPRAVNOM ZAKONODAVSTVU</b>	
Dr Dragan Prlja, <i>Centar za javne nabavke</i> .....	20
<b>SISTEM ZAŠTITE PRAVA PONUĐAČA U SRBIJI</b>	
Aleksandar Lukić, <i>Uprava za javne nabavke Republike Srbije</i> .....	30
<b>ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA U CRNOJ GORI</b>	
Niko Nikčević, <i>predsjednik Komisije za javne nabavke Republike Crne Gore</i> .....	37

### **DEO DRUGI**

### **NORMATIVNI OKVIR RADA I POJEDINAČNI AKTI KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA PONUĐAČA U SRBIJI**

1. Zakon o javnim nabavkama, <i>Službeni glasnik RS</i> , br. 39/2002; 43/2003; 55/2004 (izvod) .....	43
2. Poslovnik Komisije za zaštitu prava ponuđača (januar 2004) .....	50
3. Osnovna pitanja i odgovori koji se odnose na rad Komisije za zaštitu prava ponuđača (2004) .....	59
4. Odabrane odluke Komisije za zaštitu prava ponuđača (2004).....	64

**DEO TREĆI**

**NORMATIVNI OKVIR ZAŠTITE PRAVA PONUĐAČA U  
ZEMLJAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE**

1. Crna Gora – Zakon o javnim nabavkama, Službeni list RCG, br. 40/2001 (izvod) .....	77
2. Hrvatska – Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine RH, br. 117/2001 (izvod), Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine RH, br. 117/2003 .....	78
3. Makedonija – Zakon o javnim nabavkama, Službeni vesnik RM, br. 26/1998 (izvod) .....	86
4. Slovenija – Zakon o reviziji postupka javnih nabavki, Uradni list RS, br. 78/1999, 90/1999, 110/2002 (prečišćen tekst) .....	88
5. Bosna i Hercegovina – Federacija BiH – Uredba o postupku nabavke robe, uslugama i ustupanju radova, Narodne novine Federacije BiH 31/1998; 49/2002; 67/2002; 12/2003 (izvod) .....	104

**DEO ČETVRTI**

**DIREKTIVA EVROPSKE UNIJE**

**DODATAK**

**ZAKONI O JAVNIM NABAVKAMA U SRBIJI I U CRNOJ GORI**

1. Srbija – Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 39/2002; 43/2003; 55/2004 (prečišćen tekst) .....	117
2. Crna Gora – Zakon o javnim nabavkama, Službeni list RCG, 40/2001 .....	168