

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

MONOGRAFIJA

143

JAVNE NABAVKE U UPOREDNOM
ZAKONODAVSTVU

Dr Ljubiša Dabić
Dr Bosa Nenadić
Mr Vladimir Đurić

BEOGRAD
2003.

U V O D*

Javne (državne, vladine) nabavke podrazumevaju nabavku dobara, usluga i (građevinskih) radova, širok krug javnopravnih subjekata koji ih odobravaju i značajna javna sredstva kojima se finansiraju. One obuhvataju, od najjednostavnijih kupovina kancelarijskog materijala, do pribavljanja najmodernije kompjuterske opreme, izgradnje najsloženijih objekata i pružanja usluga. Vlade i drugi državni organi i organizacije su tradicionalno veliki kupci roba, ali u novije vreme i prodavci roba.

Na međunarodnom planu, naročito od početka devedesetih godina XX veka, Svetska trgovinska organizacija, Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo, Svetska banka, Evropska unija i druge međunarodne organizacije, preduzeli su značajne aktivnosti na planu standardizacije sprovođenja postupaka i „odobravanja” ugovora o javnim nabavkama.

Opštim sporazumom o carinama i trgovini (GATT) utvrđeni su međunarodni standardi o javnim nabavkama. U Sporazumu o vladinim nabavkama, koji je sklopljen u Makarešu 15. aprila 1994. godine, u okviru Urugvajске runde razgovora o međunarodnim trgovinskim sporazumima, GATT je unapredio međunarodne standarde u toj oblasti. Evropska unija je postala ugovorna strana GATT-ovog sporazuma o vladinim nabavkama na osnovu Odluke Saveta od 22. decembra 1994. godine, kada je sadržina tog sporazuma postala integralni deo prava Evropske unije.¹ Sjedinjene Američke Države su izražavale nezadovoljstvo zakonodavstvom Evropske zajednice u oblasti javnih nabavki, uz isticanje da su ti propisi diskriminatorni i suprotni pravilima GATT-a. Ipak, spor je bio prevaziđen 1993. godine, zaključenjem Memoranduma o razumevanju između Evropske ekonomske zajednice i SAD u oblasti vladinih nabavki.²

Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) je u svom radu težište stavila na trgovinske transakcije. Ova komisija je donela

* Dr Ljubiša Dabić, naučni savetnik, Institut za uporedno pravo, Beograd.

¹ Odluka Saveta 94/800, OJ, L 336, od 23. decembra 1994, str. 1.

² V. OJ, No. L 125/1.

veći broj razvojnih programa, radila je na uspostavljanju novog međunarodnog ekonomskog poretka, da bi 1980. godine donela Konvenciju o međunarodnoj prodaji robe. Takođe, UNCITRAL je 1986. godine usvojio Pravni vodič za zaključivanje međunarodnih ugovora za izgradnju investicionih objekata (*Legal Guide on Drawing up International Contracts for the Construction of Industrial Works*) i doneo odluku za pristupanje izradi pravila o međunarodnom nadmetanju za izgradnju takvih objekata. UNCITRAL je usvojio Model zakona o nabavci robe i investicionim radovima, 16. jula 1993. godine, a dopunio ga nabavkom usluga radova i usluga (*UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*) kao moderniji i standardizovaniji koncept za državne nabavke.³

Svetska banka je donela Vodič u oblasti javnih nabavki (*Procurement Guidelines*) koji je namenjen zemljama koje žele da koriste zajmove i kredite Svetske banke. Ovaj Vodič objavljen je 1995. godine, izmenjen 1996, 1997. i 1999. godine. Ciljevi ovog vodiča su da informiše one subjekte koji žele da realizuju projekte koji se finansiraju, u celosti ili delimično, zajmom dobijenim od Svetske banke ili kreditom dobijenim od Međunarodnog udruženja za razvoj, o ugovorima koji treba da se zaključe radi nabavke dobara, radova i odgovarajućih usluga, koji su predmet realizacije tih projekata. Postupak predviđen od strane Svetske banke usmeren je na postizanje tri bitna cilja: 1) otvorenost – aktivno oglašavanje, 2) jednak tretman – objektivni kriterijumi i neutralne specifikacije, 3) transparentnost – jasno definisana pravila, primenljiva uz mogućnost javne kontrole. U Vodiču Svetske banke se zahteva od zemalja koje žele da koriste zajmove ili kredite obavezno korišćenje njihove standardne dokumentacije za javne nabavke, zbog čega je u postupku realizacije javnih nabavki neophodno korišćenje Vodiča Svetske banke za javne nabavke.⁴

Pored osnovnih načela o državnim nabavkama, uspostavljenih osnivačkim aktom Evropske ekonomske zajednice – EEZ (1957), javila se potreba za donošenjem posebnih direktiva u toj oblasti. Naime, javne nabavke su činile značajan procenat bruto nacionalnog proizvoda u državama članicama EEZ i odlikovale su se sklonošću nacionalnih državnih organa i drugih javnopravnih tela da nabavke u javnom sektoru privređivanja vrše prvenstveno na domaćem tržištu. Donošenje direktiva u oblasti javnih nabavki bilo je motivisano potrebom za usklađivanjem propisa država članica EEZ sa komunitarnim pravom, radi trajnog uspostavljanja unutrašnjeg tržišta i u pomenutoj oblasti.⁵

³ *UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment*, United Nations, New York, 1995.

⁴ Milorad Ivović, Rajko Milović, Dragan Prlja: *Zakon o javnim nabavkama sa komentarom*, Podgorica 2001, str. 36.

⁵ Komisija Evropske zajednice je 1987. godine osnovala Savetodavni komitet za šire otvaranje državnih nabavki. – OJ, L 152/32 (No. 87/305).

Osnovni izvori prava Evropske unije u oblasti javnih nabavki su primarni (tzv. originarni) izvori, među kojima poseban značaj imaju pojedini osnivački (tzv. konstitutivni) ugovori međunarodne regionalne evropske integracije. Tim ugovorima su postavljena osnovna načela, odnosno osnovi politike i u materiji javnih nabavki.

Rimskim ugovorom (1957)⁶ nije bila neposredno obuhvaćena oblast javnih nabavki, osim da se osnovno pravilo Ugovora, kojim se omogućuje sloboda kretanja roba bez kvantitativnih ograničenja, primenjuje i na javne nabavke. Takođe, pretpostavka je da se na oblast javnih nabavki primenjuju i odredbe o pravu nastajivanja i o slobodi pružanja usluga.

Donošenjem Jedinstvenog evropskog akta (1986)⁷ izvršene su dopune Rimskog ugovora, između ostalog u delu odredaba o uspostavljanju unutrašnjeg tržišta. To tržište obuhvata područja bez unutrašnjih granica na kojima je obezbeđena sloboda kretanja roba, lica, usluga i kapitala. U načelu, osnovne odredbe Jedinstvenog evropskog akta o unutrašnjem tržištu tiču se i javnih nabavki.

Iako se Ugovorom o Evropskoj uniji (1992)⁸ izričito ne uređuju javne nabavke, javni sektor privređivanja je načelno podređen opštim pravilima jedinstvenog tržišta Evropske unije. Na javne nabavke se pre svega odnose odredbe o slobodi kretanja roba, osnivanja preduzeća, kretanja kapitala i vršenja usluga. Za javne nabavke su od značaja i odredbe Ugovora u delu o konkurenciji, posebno odredbe koje se tiču javnih preduzeća, kao i odredbe kojima se uređuje usklađivanje unutrašnjih propisa država članica sa propisima Evropske unije. Javne nabavke su izuzete od primene odredaba Ugovora o „uklanjanju kvantitativnih ograničenja između država članica” u pogledu slobode kretanja roba, radi zaštite javnog interesa – razlozi javnog morala, javnog poretka ili javne bezbednosti. Takođe, javne nabavke su izuzete od primene odredaba Ugovora u pogledu ograničenja slobode uspostavljanja sopstvene delatnosti koje spadaju u oblast vršenja javnih ovlašćenja ili kada to opravdavaju razlozi javnog reda, javne bezbednosti i javnog zdravlja, kao i izuzimanje pojedinih delatnosti na osnovu posebne odluke Saveta ministara.⁹

Ni Amsterdamskim ugovorom (1997)¹⁰ nisu posebno regulisane javne nabavke, a javni sektor privređivanja je načelno ostao podređen opštim pravilima

⁶ Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, potpisan u Rimu 25. marta 1957. sa svim izmenama. – Radovan Vukadinović: *Evropska ekonomska zajednica (Institucije)*, Beograd, 1991, str. 149-239.

⁷ Jedinstveni evropski akt (potpisan u Luksemburgu 17. veljače 1986. i Hagu 28. veljače 1986). – Deša Mlikotin-Tomić: *Pravo ekonomske zajednice*, Zagreb 1989, str. 143-160.

⁸ Ugovor o Evropskoj uniji od Rima do Maastrichta (Preveli i priredili dr Duško Lopandić i Milutin Janjević), Beograd, 1995. godine.

⁹ Branko Rakić: *Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije*, Beograd, 1997. godine, str. 162.

¹⁰ Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Maastricht – Amsterdam (Priredio dr Duško Lopandić), Beograd, 1999. godine.

jedinstvenog tržišta Evropske unije. Zbog toga, može se konstatovati da Amsterdamski ugovor nije doneo bitnije promene u oblasti javnih nabavki u odnosu na rešenja koja su sadržana u Ugovoru o Evropskoj uniji iz Maastrichta.

Evropska zajednica je započela krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina¹¹ sa aktivnostima derivativne (tzv. izvedene) regulative u oblasti javnih nabavki, uz pomoć Komisije i Saveta ministara.¹² Direktive su donošene radi liberalizacije sektora javnih nabavki i uspostavljanja čvrstog načela nediskriminacije u tom sektoru. Javne nabavke u oblasti javnih radova i javnog snabdevanja bile su liberalizovane najpre Direktivom 71/305¹³ i Direktivom 77/62.¹⁴ Obe direktive su zamenjene Direktivom 93/36¹⁵ i Direktivom 93/37.¹⁶ Direktivom 71/305 je propisan postupak javnog nadmetanja za ugovore o javnim radovima (sektor građevinarstva), radi obezbeđenja transparentnosti postupka u odnosu na potencijalne učesnike u nadmetanju unutar Zajednice. Direktive 70/32 i 77/62 sadržavale su posebna pravna rešenja radi uklanjanja prakse diskriminacije u postupku zaključivanja ugovora o snabdevanju javnog sektora dobrima. Njihov cilj je bio da se u postupak javnog nadmetanja unese sloboda konkurencije na nivou cele Zajednice. Sadržina Direktive 71/304 iz 1971. godine, ticala se slobode pružanja usluga u oblasti javnih nabavki. Danas su javne nabavke u oblasti ugovaranja usluga (tzv. sektor klasičnih usluga) uređene Direktivom 92/50.¹⁷ Međutim, oblasti voda, struje, saobraćaja i telekomunikacija su obuhvaćene posebnom direktivom, sa različitim pravilima koja se primenjuju za takve usluge (tzv. sektor ekskluzivnih usluga). Načelno, u navedenim ekskluzivnim oblastima pravila su manje stroga: nema obaveze objavljivanja svakog posebnog ugovora, ugovori mogu biti grupisani, a za njihovo odobravanje su date različite mogućnosti (otvoreni postupak, ograničeni postupak i postupak neposredne pogodbe). Direktiva

¹¹ Jose M. Fernandez Martin: *The EU Public Procurement Rules – A Critical Analysis*, Oxford 1996, str. 2.

¹² V. Direktiva 70/32/EEZ od 17. decembra 1969. godine i Direktiva 71/304/EEZ od 26. jula 1971. godine.

¹³ OJ, No. L 188 od 16. avgusta 1971. godine.

¹⁴ OJ, No. L 13 od 15. januara 1977. godine.

¹⁵ Direktiva Saveta 93/36/EEZ kojom se usklađuju postupci za dodelu ugovora o javnim nabavkama od 14. juna 1993. godine (*Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts*), OJ, No. L 199/1 od 9. avgusta 1993. godine.

¹⁶ Direktiva Saveta 93/37/EEZ kojom se usklađuju postupci za dodelu ugovora o javnim radovima od 14. juna 1993. godine (*Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts*), OJ, No. L 199/54 od 9. avgusta 1993. godine.

¹⁷ Direktiva Saveta 92/50/EEZ o proceduri usklađivanja postupaka dodele ugovora o javnim uslugama od 18. juna 1992. godine (*Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts*), OJ, No. L 209 od 24. jula 1992. godine.

93/38¹⁸ stvara mrežu nezavisnih pravila za upravljanje javnim nabavkama u sektoru ekskluzivnih usluga. U saglasnosti sa jačanjem položaja Evropskog parlamenta na osnovu Amsterdamskog ugovora (1997), Direktivom 98/4 od 16. februara 1998. godine,¹⁹ samo se dopunjuje i detaljnije uređuje postupak iz Direktive 93/38, dok su osnovna rešenja sadržinski ostala neizmenjena. Treba dati objašnjenje za dve dodatne direktive u oblasti javnih nabavki. Reč je o Direktivi 89/665²⁰ i Direktivi 92/13,²¹ kojima se uređuju postupci revizije (preispitivanja) u slučaju povrede propisa Evropske unije u oblasti javnih nabavki.²² Te direktive imaju poseban značaj za ostvarivanje ciljeva postavljenih u direktivama o javnim nabavkama Evropske unije. Direktivom 89/665 zahteva se od država članica Evropske unije da obezbede da se donete odluke od strane organizatora postupaka javnih nabavki (javnopravni subjekti) mogu podvrgnuti efikasnom i brzom preispitivanju. Takođe, navedenom direktivom se zahteva od država članica Evropske unije da postupci preispitivanja obuhvate mogućnost poništenja sprovedenih postupaka, ukidanja

¹⁸ Direktiva Saveta 93/38/EEZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji obavljaju delatnost u sektorima vodosnabdevanja, energije, saobraćaja i telekomunikacija od 14. juna 1993. godine (*Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors*), OJ, No. L 199/84 od 9. avgusta 1993. godine.

¹⁹ Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 98/4/EZ o izmenama i dopunama Direktive 93/38/EEZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji obavljaju delatnost u sektorima vodosnabdevanja, energije, saobraćaja i telekomunikacija (*Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council amending Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors*), OJ, L 101 od 1. aprila 1998. godine.

²⁰ Direktiva Saveta 89/665/EEZ o usaglašavanju zakona, propisa i administrativnih odredaba u domenu primene postupka revizije kod dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima (*Council Directive of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts*), OJ, No. L 395 od 30. decembra 1989. godine.

²¹ Direktiva Saveta 92/13/EEZ koja usklađuje zakone, propise i administrativne odredbe koje se odnose na primenu pravila Zajednice na postupke nabavke subjekata koji posluju u sektorima, vode, energije, saobraćaja i telekomunikacija od 25. februara 1992. godine (*Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors*), OJ, No. L 76 od 23. marta 1992. godine.

²² Revizionna sredstva se u pogledu pravne prirode ne uklapaju u tradicionalnu klasifikaciju pravnih lekova upravnog prava. Po mišljenju jednih autora, reč je u stvari o „pravnim sredstvima treće vrste”. Drugi autori, opet, stoje na stanovištu da se njihova pravna priroda iscrpljuje u „preterano sažetom postupku”. Polazeći od pojedinih značajnijih principa francuskog prava i od toga da revizionna sredstva omogućuju, najpre, da treća strana interveniše u pripremljenoj fazi odobravanja ugovora o javnim nabavkama, zatim, da daju sudu velika ovlašćenja u pogledu sankcija – najneobičnije je isticanje zahteva za naredbu prema Upravi, što je sve pojedinim francuskim autorima poslužilo da revizionna sredstva uvrste u „pravna sredstva sui generis”. – Stephanie Ponsot: *Public Procurement in France: Transposition of the „Remedies Directives”*, IBL 1996, str. 313.

nezakonito donetih odluka i priznavanja prava na naknadu štete, kada je licima šteta učinjena zbog nepoštovanja propisa Evropske unije. U tom kontekstu, treba skrenuti pažnju da se direktivom ne zahteva da revizionara tela obavezno imaju sudski karakter, iako njihove odluke moraju biti podložne pravnom preispitivanju od strane Suda pravde ili tribunala u smislu člana 234. Ugovora.²³ Direktiva takođe predviđa Komisiju sa korektivnim mehanizmom, s tim da taj mehanizam ne prejudicira opštu nadležnost Komisije na osnovu člana 226. Ugovora.²⁴ Najzad, predmetna direktiva se ne primenjuje na postupke revizije pravnih poslova javnih nabavki u oblastima voda, energije, saobraćaja i telekomunikacija. Direktiva 92/13 sadrži slična ili ista revizionara pravila kao Direktiva 89/665 za javne nabavke u ekskluzivnim oblastima voda, energije, saobraćaja i telekomunikacija.

Osnovno pravilo koje je sadržano u direktivama Evropske unije o javnim nabavkama glasi: državni ugovori moraju biti dostupni svim zainteresovanim pravnim i fizičkim licima nastanjenim na teritoriji Evropske unije, kao i da postupak odobravanja tih ugovora mora biti transparentan, otvoren i jasan, i da ne sadrži ograničavajuće uslove za njegove učesnike. Drugo pravilo koje je zastupljeno u direktivama Evropske unije ogleda se u ovome: pojačana konkurencija u svim oblastima javnih nabavki. Treće pravilo je uspostavljeno dvema direktivama Evropske unije, kojima se uređuju postupci revizije za nezadovoljne učesnike i treća zainteresovana lica. Četvrto pravilo tiče se ispunjenosti prethodnog neophodnog uslova u pogledu minimalne procenjene vrednosti javne nabavke, da bi se odredbe odgovarajuće direktive Evropske unije primenile na konkretnu javnu nabavku.

Sa pravne tačke gledišta, predmetne direktive Evropske unije uspostavile su okvir nadnacionalne regulative u oblasti javnih nabavki. Njihovom sadržinom nije uspostavljen jedinstven i potpun sistem pravila, jer je državama članicama Evropske unije ostavljena sloboda da propisuju sopstvena pravila o javnim nabavkama, ali samo u okvirima zahteva sadržanih u direktivama o javnim nabavkama Evropske unije. Istina je, međutim, da su sve detaljnije odredbe direktiva Evropske unije, koje su se uvećavale od 1985. godine, ali i njihova obavezujuća pravna priroda, imale za posledicu ograničavanje slobode za države članice Evropske unije pri uređenju oblasti javnih nabavki unutrašnjim propisima.

Harmonizacija (usklađivanje, približavanje) pravnih propisa država članica Evropske unije, i u oblasti javnih nabavki, jedna je od aktivnosti Evropske unije, koja je uređena Naslovom VI Ugovora o osnivanju Evropske zajednice („Zajednički propisi o konkurenciji, poreskom sistemu i približavanju zakonodavstva”),²⁵ odnosno Poglavljem 3 („Usklađivanje pravnih propisa”) navedenog naslova.²⁶ —

²³ V. Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Matriht – Amsterdam, član 234 (ex 177).

²⁴ V. Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Matriht – Amsterdam, član 226 (ex 169).

²⁵ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice – prečišćeni tekst, čl. 81-97. – Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Matriht – Amsterdam, str. 103-111.

²⁶ *Ibid.*, čl. 94-97.

U okviru Prvog dela Ugovora (Načela), predviđeno je „usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta”, radi postizanja ciljeva Evropske zajednice.²⁷ – U posebnom poglavlju o „usklađivanju pravnih propisa”, omogućeno je Savetu da po unapred predviđenom postupku „donosi uputstva („direktive” – Lj.D.) o približavanju zakonskih, podzakonskih i administrativnih odredbi država članica koje imaju neposrednog uticaja na uspostavljanje, odnosno funkcionisanje zajedničkog tržišta”.²⁸ Radi uspostavljanja i delovanja zajedničkog tržišta, Savet, koji odlučuje u skladu sa postupkom iz člana 251 Ugovora, „usvaja mere za usklađivanje odredbi zakonskih i upravnih akata država članica”.²⁹

Pored osnovnih principa o javnim nabavkama sadržanim u osnivačkim aktima Evropske unije, javila se potreba za donošenjem posebnih direktiva radi uspostavljanja komunitarne regulative o javnim nabavkama. Naime, javne nabavke su činile značajan procenat bruto nacionalnog proizvoda u državama članicama Evropske unije i odlikovale su se sklonošću nacionalnih državnih organa i drugih javnopравниh tela da nabavke (zaključenje ugovora) za potrebe javnog sektora privredivanja obavljaju prvenstveno na domaćem tržištu. Donošenje direktiva o javnim nabavkama bilo je motivisano potrebom usklađivanja propisa država članica Evropske unije sa komunitarnim pravom, radi trajnog uspostavljanja unutrašnjeg tržišta Evropske unije i u navedenoj oblasti.

Međutim, otvaranje unutrašnjih tržišta javnih nabavki država članica Evropske unije za „široku” evropsku konkurenciju nije činjenica koja se uspostavlja i nameće sa strane, već je to proces koji se vremenom i zajedničkim snagama gradi i uspostavlja na određenoj teritoriji. Nekoliko činilaca sprečava otvaranje i integraciju unutrašnjih tržišta javnih nabavki država članica u jedinstveno tržište Evropske unije i stvara značajne razlike između nivoa željene integracije i postignutog, sadašnjeg, nivoa integracije tržišta javnih nabavki unutar Evropske unije. Po mišljenju pojedinih autora, „osnovni problem je da direktive o javnim nabavkama nisu uvek dovoljno fleksibilne da odgovore kolebanjima na tržištu javnih nabavki”.³⁰ U pojedinim državama članicama Evropske unije, pomenuta kolebanja na tržištu javnih nabavki su delimično bila uzrok da se krene u pravcu privatizacije javnog sektora.

Iako su razlike postojale u načinu na koji su pravna rešenja direktiva o javnim nabavkama Evropske unije „inkorporisana” u unutrašnji pravni sistem država članica Evropske unije, činjenica je da je značajan stepen harmonizacije ostvaren. Vremenom, on jača „uz pomoć” odluka Suda pravde i njegovih tumačenja

²⁷ *Ibid.*, čl. 2. i 3. stav 1. tačka h).

²⁸ *Ibid.*, član 94.

²⁹ *Ibid.*, član 95, tačka 1.

³⁰ T. R. Ottervanger: *Public Procurement Breaches and Remedies*, International Business Lawyer (IBL) 1996, str. 301.

odredaba direktiva Evropske unije o javnim nabavkama. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske se opredelilo da u postupku harmonizacije prava Evropske unije o javnim nabavkama implementira u unutrašnji pravni poredak svaku od navedenih direktiva posebnim unutrašnjim pravnim aktom. Naime, za svaku od direktiva je donet poseban *statutory instrument* (zakonski instrument).³¹ Neka pitanja u vezi sa javnim nabavkama na lokalnom nivou u Ujedinjenom Kraljevstvu, koja nisu regulisana navedenim aktima, regulisana su novim Zakonom o lokalnoj samoupravi od 1999. godine (*Local Government Act*).

U SR Nemačkoj je izvršena implementacija evropskog zakonodavstva o odobravanju državnih ugovora o javnim nabavkama. Najpre je izvršena izmena Zakona o budžetskim pravilima, 26. novembra 1993. godine, kojom je stvoren pravni osnov za sadržajnu i obimnu primenu pravila Evropske unije o odobravanju državnih ugovora.³² Zatim je navedena zakonska izmena poslužila kao pravni osnov za donošenje Uredbe o pravilima za odobravanje državnih ugovora i Uredbe o reviziji postupka za odobravanje državnih ugovora, 22. februara 1994. godine.³³ Međutim, Nemačka je 1998. godine donela Zakon o izmeni pravnih osnova za ustupanje javnih nabavki, kojim je izvršena dopuna Zakona protiv ograničavanja konkurencije, koji je stupio na snagu 1. januara 1999. godine.³⁴ U šestom delu navedenog zakona (čl. 97-129), zakonodavac Nemačke je uredio ustupanje javnih nabavki.

Kad je reč o Francuskoj, direktive 89/665 i 92/13 su u obliku zakonskog predloga podnete Savetu 6. oktobra 1994. godine.³⁵ Prvo pitanje koje se nametnulo pri harmonizaciji navedenih direktiva ticalo se načina njihovog usaglašavanja. Polazeći od ustavnih odredaba, javila se dilema da li direktive implementirati zakonom ili dekretom. Ipak, direktiva 89/665 je implementirana Zakonom 92-10 od 4. januara 1992. godine, a direktiva 92/13 Dekretom 92-984 od 7. septembra 1992. godine. Zakon 92-10 je bio suštinski izmenjen Zakonom 93-122 od 23. januara 1993. godine o preventivnim merama protiv korupcije. Dodatno, Zakonom 93-1416 od 29. decembra 1993. godine, implementirana je direktiva 92/13. Pojedini autori su takav „način usklađivanja evropskih propisa stavili u politički

³¹ *Statutory instruments*-i koji regulišu oblast javnih nabavki su: 1) Zakonski instrument o javnom snabdevanju od 1995. godine (*The Public Supply Contracts Regulations*), koji implementira Direktivu 93/36; 2) Zakonski instrument o javnim uslugama od 1993. godine (*The Public Services Contracts Regulations*), koji implementira Direktivu 92/50; 3) Zakonski instrument o javnim radovima od 1991. godine (*The Public Works Contracts Regulations*), koji implementira Direktivu 93/37; 4) Zakonski instrument o javnim nabavkama u oblastima vode, energije, saobraćaja i telekomunikacija od 1996. godine (*The Utilities Contracts Regulations*), koji implementira Direktivu 93/38.

³² Thomas Jestaedt: *Public Procurement Directives: Germany*, IBL 1996, str. 309.

³³ Klaus Gunther and Helmut Weingarten: *EU Law on the Award of Public Contracts and its Transposition into the Law on Germany*, Section on Business Law, Committee T Newsletter, August 1996, str. 10-11.

³⁴ V. BGBL I, No. 59/98.

³⁵ Stephanie Ponsot, *op. cit.*, str. 312.

kontekst zaključenja i primene Mاستrihtskog ugovora”.³⁶ Iako su direktive 89/665 i 92/13 zaista davale mogućnost državama članicama Evropske unije da se opredele za postupak revizije pred sudom ili pred organom uprave, iz različitih razloga, naročito iz tradicionalnih i praktičnih, u Francuskoj je bio usvojen sudski postupak. Međutim, u postupku implementacije predmetnih direktiva javila se nova dilema, u pogledu mogućnosti davanja prednosti upravnom sudu za državne nabavke ili građanskom sudu kao tradicionalnom za ugovore. Po mišljenju francuskih autora, u suštini su i upravna i sudska nadležnost tretirane kao ravnopravne. Obe nadležnosti su pružale istu pravnu zaštitu za kažnjavanje prekršioaca evropskih i nacionalnih pravila o nadmetanju, nezavisno od kvalifikacije pravne prirode ugovora koji se odobrava, tj. da li je reč o javnopravnom ili privatnopravnom poslu.³⁷

Kad je reč o zemaljama Centralne i Istočne Evrope, odnosno zemaljama u tranziciji, Evropska unija je najpre započela pregovore sa Poljskom, Čehoslovačkom i Madarskom o političkoj, privrednoj i finansijskoj saradnji. Posle jednogodišnjih pregovora, Evropska unija je potpisala „evropske ugovore” sa navedenim zemljama, 16. decembra 1991. godine. Nešto kasnije, takvi ugovori su potpisani sa Rumunijom, 1. februara 1993. godine i sa Bugarskom, 8. marta 1993. godine, a sa novonastalim državama Češkom i Slovačkom 4. oktobra 1993. godine.

Evropska unija je zaključila Evropski sporazum sa Poljskom 1991. godine, koji je stupio na snagu 1994. godine, a sa Bugarskom 1993. godine, koji je stupio na snagu 1996. godine. Kada je reč o Republici Sloveniji, ona je zaključila ugovor o pridruženom statusu Evropskoj uniji (1995), kojim je prihvatila obavezu harmonizacije svojih propisa sa pravom Evropske unije, između ostalog, i u oblasti „pravila o upravnim ugovorima i javnim nabavkama”.³⁸

Evropska unija je sa Makedonijom i Hrvatskom zaključila sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, 2001. godine.

Komisija Evropske unije je 1995. godine donela Belu knjigu kao opšti informativni dokumenat o pripremama pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u interno tržište Evropske unije.³⁹ U okviru zahteva za harmonizacijom unutrašnjih propisa sa komunitarnim zakonodavstvom, značajno mesto zauzima oblast javnih nabavki.

Radi podsticanja konkurencije u javnom sektoru privrede u pridruženim članicama Evropske unije, bilo je potrebno da se redefiniše mesto i uloga države kao

³⁶ Stephanie Ponsot, *op. cit.*, str. 313.

³⁷ Stephanie Ponsot, *op. cit.*, str. 314.

³⁸ *Europe Agreement Establishing an Association Between the European Communities and their Member States, Acting within the Framework of the European Union, of the one Part, and the Republic of Slovenia, of the other Part* (17.05.1995), član 71. stav 1, Pravna fakulteta – University of Maribor – Faculty of Law, Summer School in the Law of the European Community, Maribor, Septembar 16-27, 1996, TEMPUS.

³⁹ Oskar Kovač i Tomislav Popović (priredili): *Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije*, Beograda 1995, str. 368-374.

osnovnog kreatora privrednih aktivnosti. Takođe, nužna je izgradnja novog zakonodavstva koje će stvoriti pravni instrumentarijum za uključivanje privatnog kapitala u javni sektor privrede. Javni sektor privrede ima svoje posebnosti koje treba uvažavati i prilikom uređenja javnih nabavki.

Veći broj zemalja u tranziciji (na primer: Češka, Poljska, Mađarska, Slovenija, Slovačka, Litvanija, Bugarska, Makedonija, Hrvatska) već su donele zakonske propise o javnim nabavkama i na taj način u određenom stepenu izvršile harmonizaciju propisa u toj oblasti sa pravom Evropske unije.

Poljska je jedna od zemalja centralne i istočne Evrope koja ima jedan od «najnaprednijih sistema javnih nabavki».⁴⁰ Reforma sistema javnih nabavki je započela 1991. godine, a radi realizacije određenih odredaba zaključenog „evropskog ugovora“ o pridruženom članstvu sa Evropskom unijom, poljski Parlament je početkom juna 1994. godine usvojio Zakon o javnim narudžbinama, koji je počeo da se primenjuje 1. januara 1995. godine.⁴¹ Zakon je pripreman na osnovu pravila o javnim nabavkama Komisije UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), direktiva Evropske unije, poljskog zakona o javnim nabavkama koji je predstavljao jedan od elemenata Vladinog programa o reorganizaciji poljske privrede, a imao je za cilj da potpomogne stvaranje racionalnog, efikasnog i otvorenog sistema upravljanja finansijskim sredstvima. Zakonom su utvrđeni uslovi i postupak za javne nabavke dobara, građevinskih radova i usluga za potrebe javnog sektora, uz uspostavljanje sistema javnih nabavki na načelima javnosti i ravnopravnosti za njegove učesnike (domaća i strana lica), kao i uz poštovanje prava konkurencije (uz određene izuzetke).⁴²

Republika Mađarska je, takođe, radi realizacije odredaba zaključenog „evropskog ugovora“ o pridruženom članstvu sa Evropskom unijom donela Zakon o javnim nabavkama 1995. godine.⁴³

⁴⁰ Milorad Ivočić, Rajko Milović, Dragan Prlja: *op. cit.*, str. 32.

⁴¹ Marcin Gmaj: *Poland's new Law on Public Orders*, Eastern Europe Reporter, (Vol. 4), September 26, 1994, str. 752.

⁴² „... Uspješnost sistema javnih nabavki u Poljskoj proistekla je iz sistema koji je podijeljen na četiri segmenta: pravni okvir, Služba za javne nabavke, obuka i distribucija informacija i sistem kontrole. Zakon o javnim nabavkama Poljske obezbijedio je decentralizovan sistem javnih nabavki sa visokim stepenom transparentnosti. Služba za javne nabavke ima koordinacionu ulogu i ulogu kreiranja politike u oblasti javnih nabavki. Ova služba ima 55 zaposlenih i šef ove službe direktno o njenom radu obavještava predsjednika vlade. Sve informacije u vezi sa javnim nabavkama Služba za javne nabavke objavljuje u svom Biltenu koji izlazi 4-5 puta nedjeljno, a on izlazi i u elektronskom obliku na Internetu. Služba za javne nabavke inicira, organizuje i koordinira obuku, definiše programe obuke, testove, metodološke osnove, organizuje obuku trenera i stvara mrežu trening centara. Između 1994. i 1997. više od 50.000 osoba je završilo neku od obuka iz oblasti javnih nabavki. ...” – Milorad Ivočić, Rajko Milović, Dragan Prlja: *op. cit.*, str. 32-33.

⁴³ Konrad Plauštajner: *Sklepanje gradbenih pogodbi na podlagi javnih naročila*; Strokovni posvet: Javna naročila – Poslovanje z javnim sektorjem po sprejemu Zakona o javnih naročilih (Gradivo), Maribor, april 1997, str. 54. i 66.

Češka Republika je donela Zakon o naručivanju javnih nabavki u drugoj polovini 1994. godine, sa izmenama i dopunama u 1996, 1998, 2000. i 2001. godini.⁴⁴ Radi sprovođenja zakonskih odredaba, vlada i nadležno ministarstvo su doneli više podzakonskih akata.

Republika Slovenija je oblast javnih nabavki počela da uređuje zakonom o budžetu za 1992. godinu. Propisom o postupku za sprovođenje javnog konkursa za ustupanje javnih narudžbina⁴⁵ bila su utvrđena dva postupka, i to: a) postupak za izbor izvođača bez ograničenja, b) postupak za izbor izvođača uz prethodno utvrđivanje sposobnosti, s tim da su bili utvrđeni i slučajevi u kojima nije bilo potrebno sprovođenje javnog konkursa. Međutim, tim propisima još uvek nisu bile obuhvaćene sve vrste javnih nabavki i svi javnopravni subjekti. Slovenija je pokrenula raspravu za donošenje zakona o javnim nabavkama, krajem maja 1994. godine. Posle opsežnog rada na pripremi teksta zakona, donet je Zakon o javnim narudžbinama, krajem aprila 1997. godine,⁴⁶ kojim su uređena „obavezna postupanja naručilaca prilikom ustupanja javnih narudžbina”. Slovenija je važeći Zakon o javnim narudžbinama⁴⁷ donela maja 2000. godine. Ovaj zakon je ugradio zahteve direktiva Evropske unije u oblasti javnih nabavki, imajući u vidu da one nisu namenjene za neposrednu primenu.

U Republici Hrvatskoj je najpre Vlada svojom uredbom uredila javne nabavke (1997),⁴⁸ a zatim je Sabor Hrvatske doneo Zakon o javnim nabavkama (1997).⁴⁹ Danas su javne nabavke uređene zakonom o javnim nabavkama, koji je donet decembra 2001. godine,⁵⁰ kao i odgovarajućim podzakonskim aktima.

Republika Makedonija je započela harmonizaciju svojih propisa sa pravom Evropske unije donošenjem podzakonskog akta (uredbe) o javnim narudžbinama u prvoj polovini 1996. godine.⁵¹ Tek u prvoj polovini 1998. godine, Makedonija je donela Zakon o javnim nabavkama.⁵²

Republika Bugarska je početkom 1997. godine donela Zakon o ustupanju državnih i opštinskih porudžbina,⁵³ kojim je ostvarila približavanje svojih propisa pravu Evropske unije u oblasti javnih nabavki. Sada važeći Zakon o javnim porudžbinama je donet početkom juna 1999. godine.⁵⁴

⁴⁴ Zakon o naručivanju javnih nabavki (prevod).

⁴⁵ „Uradni list Republike Slovenije”, 28/93.

⁴⁶ Zakon o javnih naročilih (ZJN), „Uradni list Republike Slovenije”, 24/97.

⁴⁷ Zakon o javnih naročilih, „Uradni list Republike Slovenije”, 39/2000 (ZJN-1).

⁴⁸ Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, „Narodne novine”, 33/1997.

⁴⁹ Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova, „Narodne novine”, 142/1997.

⁵⁰ Zakon o javnoj nabavi, „Narodne novine”, 117/2001.

⁵¹ Уредба за јавни нарачки, „Службен весник на Република Македонија”, 18/1996.

⁵² Закон за јавни набавки, „Службен весник на Република Македонија”, 26/1998 i 50/2001.

⁵³ Закон за възлагане на дъжавни и общински поръчки, „Държавен вестник”, 9/1997.

⁵⁴ Закон за обществените поръчки, „Държавен вестник”, 56/1999.

Kad je reč o SR Jugoslaviji, Republika Crna Gora je u drugoj polovini 2001. godine donela Zakon o javnim nabavkama,⁵⁵ čijim odredbama se želi uspostaviti celovit sistem javnih nabavki u ovoj republici. Vlada Republike Srbije je uputila Predlog zakona o javnim nabavkama Narodnoj skupštini Republike Srbije, krajem 2001. godine.⁵⁶ Predloženi zakon je zasnovan na «modelima kojih se pridržavaju zemlje koje su u podmakloj fazi pregovora o pristupanju Evropskoj uniji».⁵⁷ SR Jugoslavija nema poseban zakon o javnim nabavkama, a pojedina pitanja javnih nabavki su delimično uređena posebnim saveznim propisima.

UPOREDNOPRAVNA ANALIZA ZAKONODAVSTVA O JAVNIM NABAVKAMA UJEDINJENOG KRALJEVSTVA VELIKE BRITANIJE I SEVERNE IRSKE I SAVEZNE REPUBLIKE NEMAČKE

Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske i Savezna Republika Nemačka su članice Evropske zajednice, odnosno Evropske unije. U Evropskoj uniji (EU) oblast javnih nabavki je uređena primarnim izvorima prava u koje spadaju Rimski ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice od 1957. godine, Jedinstveni evropski akt od 1986. godine i Ugovor o Evropskoj uniji od 1992. godine. Sekundarne izvore prava o javnim nabavkama u pravu EU čini derivativna regulativa javnih nabavki. To su direktive Saveta ministara EU od kojih su najvažnije: Direktiva 93/36 kojom se reguliše usklađivanje postupaka za odobrenje ugovora o javnom snabdevanju, Direktiva 93/37 kojom se uređuje usklađivanje postupaka za odobrenje ugovora o javnim radovima, Direktiva 93/38 kojom se uređuje postupak nabavke od entiteta koji posluju u sektorima vode, energije, saobraćaja i telekomunikacija i Direktiva 92/50 koja se odnosi na usklađivanje postupaka za odobrenje ugovora o javnim uslugama.¹ Direktive, po svojoj pravnoj prirodi, predstavljaju akte koji obavezuju države članice u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, „prepuštajući nacionalnim organima da izaberu formu i sredstva izvršenja”.² Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) i SR Nemačka su izabrali različite načine implementacije navedenih direktiva.

Amsterdamski ugovor koji je zaključen oktobra meseca 1997. godine ne donosi suštinske promene u oblasti javnih nabavki. Od načelnog značaja možda mogu biti promene izvršene u nekadašnjem članu 100A koji delimično reguliše

⁵⁵ „Службени лист Републике Црне Горе”, 40/2001.

⁵⁶ Република Србија, Влада Републике Србије: Предлог закона о јавним набавкама, Београд, 27. децембар 2001. године.

⁵⁷ Из образложења Закона о јавним набавкама Републике Србије.

¹ Искрпан приказ европског права у: Лј. Дабич, Усклађивање права СР Југославије са правом Европске Уније у области јавних набавки, Зборник радова „Усклађивање права СР Југославије са правом Европске Уније”, 1999, стр. 239-255;

² Члан 189. Римског уговора.

SADRŽAJ

DEO I

U V O D	7
UPOREDNOPRAVNA ANALIZA ZAKONODAVSTVA O JAVNIM NABAVKAMA UJEDINJENOG KRALJEVSTVA VELIKE BRITANIJE I SEVERNE IRSKE I SAVEZNE REPUBLIKE NEMAČKE	19
1. IZVORI PRAVA	20
2. STRUKTURA IZVORA PRAVA	21
3. PREDMET UREĐIVANJA – PODRUČJE PRIMENE	22
4. ZNAČENJE IZRAZA	24
5. UPRAVNI UGOVORI	24
6. ODREĐIVANJE VREDNOSTI JAVNE NABAVKE I JAVNE NABAVKE MALE VREDNOSTI	26
7. OSNOVNA NAČELA JAVNIH NABAVKI	26
7.1 Načelo kompeticije – obezbeđivanje konkurencije	27
7.2 Načelo transparentnosti	28
7.3 Načelo jednakosti ponuđača	29
7.4 Načelo ekonomičnosti	30
8. SUBJEKTI	30
9. ZAŠTITA PODATAKA	32
10. IZBOR VALUTE	32
11. VRSTE POSTUPAKA ZA JAVNE NABAVKE	32
11.1 Otvoreni postupak	32
11.2 Ograničeni postupak	33
11.3 Postupak neposredne pogodbe	34
12. KRITERIJUMI ZA IZBOR NAJPOVOLJNIJEG PONUĐAČA	35
12.1 Određivanje kriterijuma	35
12.2 Ponude sa varijantama	35
12.3 Neuobičajeno niska cena koja je ponuđena	36
13. STATISTIČKI IZVEŠTAJI O JAVNIM NABAVKAMA	36
14. KONTROLA JAVNIH NABAVKI	37
14.1 Upravna kontrola	37
14.2 Sudska kontrola	39
15. OSOBENOSTI JAVNIH NABAVKI U OBLASTIMA VODE, ENERGIJE, SAOBRAĆAJA I TELEKOMUNIKACIJA	40

UPOREDNOPRAVNA ANALIZA ZAKONODAVSTVA O JAVNIM
NABAVKAMA REPUBLIKE HRVATSKE I ČEŠKE REPUBLIKE 45

PRVI DEO

OSNOVNI INSTITUTI U ZAKONODAVSTVU O JAVNIM NABAVKAMA
REPUBLIKE HRVATSKE I ČEŠKE REPUBLIKE

I. Izvori prava	45
II. Struktura izvora prava	46
III. Predmet uređivanja zakona	47
IV. Primena zakona o javnim nabavkama	50
V. Odnos zakona o javnim nabavkama i međunarodnih ugovora	53
VI. Zakonsko značenje izraza	54
VII. Osnovna načela javnih nabavki	56
1. Načelo zakonitosti i nepristrasnosti	56
2. Načelo ravnopravnosti (jednakosti) ponuđača	57
3. Načelo javnosti u postupku javnih nabavki	60
4. Načelo obezbeđivanja poštene konkurencije među ponuđačima	60
5. Načelo tajnosti u postupku javne nabavke	62
VIII. Subjekti (naručioci) javnih nabavki	63
IX. Kandidati, odnosno ponuđači javnih nabavki	66
1. Pojam kandidata, odnosno ponuđača	67
2. Uslovi za sticanje svojstva kandidata, odnosno ponuđača	68
3. Posebni (dodatni) uslovi za kvalifikaciju	70
4. Dokazivanje uslova kvalifikacije	71
5. Obavezna prijava promena kod kandidata, odnosno ponuđača	74
6. Posledice neispunjenja uslova kvalifikacije	74
X. Jezik, pismo i način kontaktiranja naručioca i ponuđača u postupku javnih nabavki	74
XI. Vrednost nabavke	76
XII. Izbor valute i izražavanje cene ponude	78
XIII. Antikorupcijsko pravilo	80
XIV. Vrste postupaka za javne nabavke	80
1. Postupak javnog nadmetanja, odnosno javnog tendera	81
2. Ograničeni postupci (načini) nabavke	83
3. Postupak prethodne kvalifikacije	84

DRUGI DEO

POSTUPCI JAVNIH NABAVKI	86
I. Postupak javnog nadmetanja, odnosno javnog tendera	86
1. Početak postupka javne nabavke	86
1) Opšti uslovi za početak postupka javne nabavke	86
2) Prethodno obaveštenje o javnoj nabavci	87
3) Periodična obaveštenja o javnoj nabavci	87
2. Sadržina i objavljivanje poziva za nadmetanje	88
3. Stručna tela za sprovođenje postupaka javnih nabavki i zastupanje	90
4. Dokumentacija i uslovi za nadmetanje, odnosno tender	94
1) Sadržaj dokumentacije za nadmetanje	94

2) Uslovi tendera	97
3) Ostvarivanje uvida u dokumentaciju i dostavljanje dokumentacije	98
4) Razjašnjenje i izmene dokumentacije za nadmetanje	98
5. Uslovi za učešće u postupku javne nabavke	99
6. Podnošenje ponude	100
1) O nekim svojstvima (obeležjima) ponude	100
2) Oblik i elementi ponude	101
3) Rok za podnošenje ponude (tenderski rok)	102
4) Izmena i povlačenje ponude	103
5) Rok valjanosti (obaveznosti) ponude	103
7. Depozit (jemstvo) za ponudu	104
8. Primanje, otvaranje i ispitivanje ponuda	106
1) Dostavljanje i prijem ponuda	106
2) Javno otvaranje ponuda	107
3) Ispitivanje ponuda i mogućnost odbacivanja ponude	109
9. Način ocene i upoređivanja ponuda	112
1) Uslovi i merila za izbor najpovoljnijeg ponuđača	112
2) Odluka naručioca u slučaju ponude sa vanredno niskom cenom	114
3) Izveštaj o razmatranju i oceni ponuda	115
4) Odluka naručioca o izboru najpovoljnije ponude	116
5) Obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude	118
10. Rok izvršenja ugovora	119
11. Zaključivanje ugovora o nabavci	121
12. Javno obaveštenje o zaključenju ugovora o nabavci	122
II. DVOSTEPENI TENDER	122
1. Raspisivanje dvostepenog tendera	123
2. Pregovori sa kandidatima u prvom krugu tendera	123
3. Preliminarne ponude u dvostepenom tenderu	123
4. Izbor kandidata za drugi krug tendera	124
5. Nastavak i eventualno poništenje tendera u drugom krugu	124
III. POSTUPCI ZA OGRANIČENE (DRUGE) NAČINE JAVNIH NABAVKI	125
A. Postupci za ograničene načine javnih nabavki u Hrvatskoj	125
1. Postupak nadmetanja po pozivu	127
2. Neposredna pogodba	128
1) Nadmetanje neposrednom pogodbom u pregovaračkom postupku	129
2) Neposredna pogodba s jednim kandidatom	130
B. Drugi postupci naručivanja javnih nabavki u Češkoj	130
1. Poziv interesentima za javnu nabavku da podnesu ponudu	131
2. Postupak pojednostavljene narudžbine	131
3. Postupak javne nabavke predmeta male vrednosti	132
4. Poziv jednom kandidatu da podnese ponudu	133
IV. NIŠTAVOST UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI	133
V. PONIŠTENJE NARUDŽBINE JAVNE NABAVKE	134
VI. ZAPISNICI (PROTOKOLI) O POSTUPKU JAVNE NABAVKE	134
VII. TROŠKOVI UČEŠĆA U POSTUPKU JAVNIH NABAVKI	135

TREĆI DEO	
KONTROLA NAD SPROVOĐENJEM JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI HRVATSKOJ I ČEŠKOJ REPUBLICI	135
I. NADZOR NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA	135
II. PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPKU JAVNIH NABAVKI	138
1. Prigovor naručiocu	138
1) Podnošenje, opravdanost i neophodna forma prigovora	138
2) Razmatranje prigovora kod naručioca	139
2. Žalba, odnosno predlog nadležnom državnom organu	139
3. Pravo na sudsku zaštitu	142
III. ČUVANJE DOKUMENTACIJE I EVIDENTIRANJE JAVNIH NABAVKI	143
1. Čuvanje i arhiviranje dokumentacije o tenderu	143
2. Evidencija javnih nabavki	143
3. obavezno izveštavanje Komisije Evropske unije	145
IV. KAZNENE ODREDBE	145
UPOREDNOPRAVNA ANALIZA ZAKONODAVSTAVA O JAVNIM NABAVKAMA SLOVENIJE, MAKEDONIJE U BUGARSKOJ	148
1. IZVORI PRAVA	149
2. STRUKTURA IZVORA PRAVA	153
3. PREDMET UREĐIVANJA ZAKONOM	154
4. CILJ ZAKONA	156
5. ZAKONSKO ZNAČENJE IZRAZA	156
6. OSNOVNA NAČELA JAVNIH NABAVKI	157
6.1 Načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava	157
6.2 Načelo obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima	158
6.3 Načelo transparentnosti korišćenja javnih sredstava	159
6.4 Načelo jednakosti ponuđača	160
6.5 Načelo zaštite trgovačke tajne i tehničkih rešenja	160
7. SUBJEKTI JAVNIH NABAVKI	161
8. PREDMET JAVNE NABAVKE	163
9. ZAŠTITA PODATAKA, DOKUMENTACIJA I EVIDENTIRANJE POSTUPKA	164
10. JEZIK U POSTUPKU JAVNE NABAVKE	165
11. IZBOR VALUTE	166
12. ANTIKORUPCIJSKO PRAVILO	166
13. VRSTE POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI	166
13.1 Ustupanje javne nabavke u otvorenom postupku	167
13.2 Ustupanje javne nabavke u ograničenom postupku	168
13.3 Ustupanje javne nabavke prikupljanjem ponuda	172
13.4 Ustupanje javne nabavke u postupku neposredne pogodbe	173
14. SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE	175
14.1 Ispunjenje zakonskih uslova za započinjanje postupka	177
14.2 Odluka o započinjanju postupka i imenovanju stručne komisije za ocenu ponuda	181

14.3 Sadržina i pristup konkursnoj dokumentaciji	184
14.4 Određivanje vrednosti javne nabavke	187
14.5 Opšta pravila za određivanje tehničkih elemenata javnih nabavki	188
14.6 Uslovi za učešće u postupku javne nabavke	190
14.7 Priznavanje kvalifikacije	192
14.8 Kriterijumi za izbor najbolje ponude	193
14.9 Rokovi u postupku ustupanja javnih nabavki	197
14.10 Objavljivanje javne nabavke	199
14.11 Otvaranje ponuda	201
14.12 Ustupanje nabavke	203
15. POSEBNA PRAVILA ZA USTUPANJE NABAVKI DOBARA, GRAĐEVINSKIH RADOVA I USLUGA I ZA USTUPANJE NABAVKI DOBARA, GRAĐEVINSKIH RADOVA I USLUGA U OBLASTI VODA, ENERGETIKE, SAOBRAĆAJA I TELEKOMUNIKACIJA	205
15.1 Nabavke dobara	207
15.2 Nabavke radova	208
15.3 Nabavke usluga	210
15.4 Ustupanje nabavki u oblastima voda, energetike, telekomunikacija i saobraćaja	212
15.5 Ustupanje nabavki male vrednosti	214
16. UGOVOR O JAVNOJ NABAVCI	215
17. NIŠTAVOST UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI	218
18. PRAVNA ZAŠTITA PONUĐAČA	218
19. KAUCIJE, GARANCIJE I AVANSI	224
20. VOĐENJE STATISTIKE O JAVNIM NABAVKAMA	225
21. UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE	226
22. REGISTAR JAVNIH NABAVKI	228
23. NADZOR I KONTROLA NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA	229
ZAKONODAVNA UREĐENOST JAVNIH NABAVKI U SAVEZNOJ REPUBLICI JUGOSLAVIJI	233
I. JAVNE NABAVKE U SAVEZNOM ZAKONODAVSTVU	233
II. ZAKONODAVNA UREĐENOST JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI CRNOJ GORI	236
1. Izvori prava	237
2. Struktura izvora prava	238
3. Cilj Zakona	241
4. Zakonsko značenje izraza	242
5. Predmet uređivanja zakona	243
6. Osnovna načela javnih nabavki	244
1) Načelo nepristrasnosti	244
2) Načelo transparentnosti	245
3) Načelo izdvojenosti namenskih sredstava	245
4) Načelo ravnopravnosti učesnika	245
5) Načelo opštosti režima javnih nabavki	246

6) Načelo konkurencije (nadmetanja)	246
7. Subjekti javnih nabavki	246
8. Zaštita podataka	247
9. Jezik u postupku javnih nabavki	247
10. Izbor valute	248
11. Vrste ugovora o javnim nabavkama	248
12. Način komuniciranja u postupku javne nabavke	249
13. Vrste postupaka za dodelu ugovora o javnim nabavkama	249
1) Postupak nadmetanja	250
2) Postupak prethodne kvalifikacije dobavljača	250
3) Šoping metoda	251
4) Neposredna pogodba (sporazum)	251
5) Konkurs za projektovanje	252
14. Opšta pravila postupka za javne nabavke	252
1) Poziv na nadmetanje	252
2) Priprema i podnošenje ponuda	253
3) Otvaranje ponuda	254
4) Vrednovanje i upoređivanje ponuda	254
5) Dodela ugovora	255
6) Zaključivanje ugovora o javnim nabavkama	255
15. Nabavka usluga konsaltinga i umetničkih predmeta	256
16. Državni organi i tela za javne nabavke	258
17. Antikorupcijska pravila i odgovornost za povredu zakona	261
18. Pitanje odgovornosti za povredu odredaba zakona	262
19. Rešavanje sporova	262
III. ZAKONODAVNA UREĐENOST JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI ...	263
DEO PRVI	
ZAKONSKA UREĐENOST JAVNIH NABAVKI PREMA	
VAŽEĆIM PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE	263
DEO DRUGI	
PREDLOG ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA	
REPUBLIKE SRBIJE	266
1. Struktura zakona	267
2. Predmet uređivanja zakona	268
3. Zakonsko značenje izraza	269
4. Osnovna načela javnih nabavki	270
1) Načelo ekonomičnosti i efikasnosti	270
2) Načelo obezbeđivanja konkurencije	270
3) Načelo transparentnosti	270
4) Načelo jednakosti ponuđača	271
5. Subjekti javnih nabavki	271
6. Zaštita podataka, dokumentacije i evidentiranje postupaka	272
7. Jezik u postupku javne nabavke	273
8. Izbor valute	273
9. Antikorupcijska pravila	274

10. Uprava za javne nabavke	274
11. Vrste postupaka javnih nabavki	275
1) Dodela ugovora u otvorenom postupku (prikupljanjem ponuda)	275
2) Dodela ugovora u restriktivnom postupku	276
3) Dodela ugovora u postupku sa pogađanjem	276
12. Opšta pravila sprovođenja postupka javnih nabavki	277
1) Pretpostavke za početak postupka	278
2) Pokretanje postupka javne nabavke	278
3) Poziv za nadmetanje (objavljivanje i sadržaj)	279
4) Sadržaj dokumentacije za nadmetanje	280
5) Određivanje vrednosti javne nabavke	280
6) Određivanje tehničkih elemenata javne nabavke	281
7) Razjašnjenje i izmena dokumentacije za nadmetanje	282
8) Utvrđivanje sposobnosti ponuđača (priznavanje kvalifikacije)	283
9) Priznavanje kvalifikacija	284
10) Podnošenje ponuda	285
11) Otvaranje ponuda	286
12) Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude	286
13) Dodela ugovora o javnoj nabavci	287
14) Obaveštenje o dodeli ugovora	287
13. Nabavka usluga	288
14. Javne nabavke u oblastima vodoprivrede, energetike, telekomunikacija	
i saobraćaja	289
15. Ustupanje nabavki male vrednosti	291
16. Evidencija i izveštavanje o javnim nabavkama	292
17. Zaštita prava ponuđača	292
18. Ništavost ugovora	293
19. Kaznene odredbe	294
ZAKLJUČCI	297

DEO II	
SPORAZUM O VLADINIM NABAVKAMA	305
UNCITRAL-ov Model zakona o nabavci dobara, građevinskih radova	
i usluga	332
DIREKTIVA SAVETA 93/36/EEZ od 14. juna 1993. godine kojom se	
usklađuju postupci za dodelu ugovora o javnim nabavkama	371
DIREKTIVA SAVETA 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine kojom se	
usklađuju postupci za dodelu ugovora o javnim radovima	400
DIREKTIVA SAVETA 93/38/EEZ OD 14. juna 1993. godine kojom se	
usklađuju postupci nabavki subjekata koji obavljaju delatnost u sektorima	
vodosnabdevanja, energije, saobraćaja i telekomunikacija	428

DIREKTIVA 98/4/EEZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA, od 16. februara 1998. godine o izmenama i dopunama Direktive 93/38/EEC kojom se usklađuju postupci nabavki subjekata koji obavljaju delatnost u sektorima vodosnabdevanja, energije, saobraćaja i telekomunikacija	470
DIREKTIVA SAVETA 89/665/EEC od 22. decembra 1989. godine o usaglašavanju zakona, propisa i administrativnih odredaba u domenu primene postupaka revizije kod dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima	487
DIREKTIVA SAVETA 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine o proceduri usklađivanja postupaka dodele ugovora o javnim uslugama	492
DIREKTIVA SAVETA 92/13/EEZ od 25. februara 1992. godine, koja usklađuje zakone, propise i administrativne odredbe koje se odnose na primenu pravila Zajednice na postupke nabavke subjekata koji posluju u sektorima vodosnabdevanja, energije, saobraćaja i telekomunikacija	525