



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH NABAVKI

**IZVEŠTAJ NAMENJEN POLICIJI I  
TUŽIOCIMA O IMPLEMENTACIJI  
PRIRUČNIKA ZA PRIMENU METODOLOGIJE  
PROCENE RIZIKA U JAVNIM NABAVKAMA  
ZA TUŽIOCE I POLICIJU**

MAJ 2024. GODINE

IZJAVA ODRICANJA OD ODGOVORNOSTI:

*Ova publikacija je izrađena uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) u sklopu Projekta za unapređenje javnih nabavki. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost njenih autora i ne odražava stavove USAID-a i Vlade Sjedinjenih Američkih Država.*



# USAID-OV PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH NABAVKI

**IZVEŠTAJ NAMENJEN POLICIJI I TUŽIOCIMA O IMPLEMENTACIJI  
PRIRUČNIKA ZA PRIMENU METODOLOGIJE PROCENE RIZIKA U JAVNIM  
NABAVKAMA ZA TUŽIOCE I POLICIJU**

**MAJ 2024**

Pripremile: **DALIBORKA SREČKOV I JELENA PANTELIĆ**

Datum: **8. MAJ 2024. GODINE**



## Sadržaj

Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu.....	iii
<i>1. PRIMENA OPŠTIH CRVENIH ZASTAVICA NA PORTALU.....</i>	<i>6</i>
<b>1.1. JEDAN PONUĐAČ.....</b>	<b>6</b>
1.1.1. Funkcionalnosti Portala u vezi jedne ponude.....	6
1.1.2. Automatizacija pregleda postupaka sa jednom ponudom i povezivanje sa drugim filterima na Portalu.....	7
<b>1.2. SEKTORSKI RIZICI.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. HITNE JAVNE NABAVKE.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4. RANIJA OSUĐIVANOST.....</b>	<b>15</b>
<i>2. PRIMENA POSEBNIH CRVENIH ZASTAVICA NA PORTALU.....</i>	<i>17</i>
<b>2.1. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE PONUĐAČA.....</b>	<b>17</b>
2.1.1. Davanje lažnog podatka.....	17
2.1.2. Protivzakonit dogovor između ponuđača.....	18
<b>2.2. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE NARUČIOCA.....</b>	<b>20</b>
2.2.1. Faza planiranja javne nabavke.....	20
2.2.2. Faza raspisivanja javne nabavke.....	22
2.2.3. Faza podnošenja i razmatranja ponuda i dodele ugovora.....	23
2.2.4. Faza izvršenja ugovora.....	27
<i>3. MOGUĆNOSTI KORIŠĆENJA DOSTUPNIH FILTERA NA PORTALU.....</i>	<i>27</i>
<b>3.1. PRIKAZ RUBRIKA NA PORTALU.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2. PRIMERI OBRADE PODATAKA KORIŠĆENJEM FILTERA.....</b>	<b>30</b>
<i>4. PRIMENA MATRICE RIZIKA SHODNO PODACIMA NA PORTALU.....</i>	<i>34</i>
<b>4.1. PRAĆENJE PODATAKA KROZ FAZE JAVNE NABAVKE.....</b>	<b>34</b>
4.1.1. Praćenje podataka pre pokretanja postupka javne nabavke.....	34
4.1.2. Praćenje podataka u objavljenim postupcima javnih nabavki.....	35
4.1.3. Praćenje podataka nakon zaključenja ugovora.....	37
<b>4.2. ODREĐIVANJE TEŽINE CRVENE ZASTAVICE.....</b>	<b>37</b>
<b>4.3. KORIŠĆENJE MATRICE RIZIKA U POSTUPANJU PO KRIVIČNIM PRIJAVAMA.....</b>	<b>38</b>
4.3.1. Prvi primer iz monitoringa.....	38
4.3.2. Drugi primer iz monitoringa.....	42

## Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu

SKRAĆENICE	
<b>Priručnik</b>	Priručnik za primenu metodologije procene rizika u postupcima javnih nabavki za tužioce i policiju
<b>Portal</b>	Portal javnih nabavki
<b>ZJN</b>	Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 91 /19 i 92/23)
<b>KJN</b>	Kancelarija za javne nabavke
<b>Republička komisija</b>	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
<b>VJT</b>	Vrhovno javno tužilaštvo
<b>KZK</b>	Komisija za zaštitu konkurencije
<b>APR</b>	Agencija za privredne registre
<b>Izveštaj</b>	Izveštaj namenjen policiji i tužiocima o implementaciji Priručnika
<b>Projekat</b>	USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki
<b>Godišnji izveštaj KJN</b>	Godišnji izveštaj KJN o javnim nabavkama u Republici Srbiji
<b>CPV</b>	Oznaka iz Opšteg rečnika nabavke koja opisuje predmet nabavke, omogućava identifikaciju nabavki u bilo kojoj zemlji Evropske unije i olakšava pretraživanje
<b>Zahtev za zaštitu prava</b>	ZZP

## **REZIME**

*Izveštaj namenjen policiji i tužiocima (Izveštaj)* ima za cilj da pomogne u implementaciji Priručnika za primenu metodologije procene rizika u postupcima javnih nabavki za tužioce i policiju, koji je pripremljen sa ciljem pružanja podrške istražnim i preventivnim organima u identifikovanju potencijalnih rizika od korupcije i zloupotreba u procesima javnih nabavki.

Priručnik, kao i ovaj Izveštaj, izrađeni su uz podršku USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki koji ima za cilj jačanje institucionalnih kapaciteta za upravljanje i nadzor pravičnih, otvorenih, nediskriminatorskih i transparentnih procesa javnih nabavki na nacionalnom i lokalnom nivou. Projekat sprovodi aktivnosti usmerene na razvijanje efikasnih mehanizama za unutrašnje i spoljašnje praćenje i kontrolu procesa javnih nabavki. Ove aktivnosti imaju za cilj razvoj modernijeg i efikasnijeg sistema javnih nabavki, sa akcentom na smanjenje rizika od neregularnosti.

Cilj izrade Izveštaja je da prikaže istražne tehnike obrade velikog broja podataka i dokumentacije dostupne na Portalu, uz korišćenje opštih i posebnih crvenih zastavica identifikovanih u Priručniku, kao indikatora koji ukazuju na rizik od potencijalnog izvršenja krivičnog dela kroz sve faze postupka javne nabavke.

Kroz Izveštaj je predstavljeno na koji način se dolazi do pregleda i obrade potrebnih podataka, koje sve mogućnosti stoje na raspolaganju, shodno postojećim funkcionalnostima Portala, u koju dokumentaciju tužilaštvo može da ima uvid putem Portala, a koja dokumentacija u vezi sa crvenim zastavicama iz Priručnika nije dostupna, već se nalazi kod naručioca. Praktičnim pojašnjavanjem i davanjem primera obrade podataka na Portalu, cilj je da se pomogne tužiocima da se upoznaju kako da kroz funkcionalnosti Portala filtriraju i izdvajaju podatke o javnim nabavkama, kako bi samostalno primenjivali metodologiju crvenih zastavica koristeći Priručnik i funkcionalnosti Portala u svom svakodnevnom radu.

Izveštaj je koncipiran na način da je prvo predstavljen način primene opštih i posebnih crvenih zastavica na Portalu. Zatim su pojašnjene mogućnosti korišćenja različitih grupacija podataka na Portalu i dostupnih filtera u cilju njihove obrade i praktične primene. Sagledano je kako se može primeniti matrica rizika kroz dostupnost podataka na Portalu, shodno fazama javne nabavke, kako se ti podaci mogu koristiti za proaktivne, ali i za redovne istrage. Na kraju su predstavljena dva primera iz monitoringa, upućena KJN, kako bi se sagledalo na koji način tužilaštvo putem Portala može da dođe do potrebnih informacija i podataka, i da nakon toga konkretizuje određeni stručni zahtev ka KJN, ako za tim postoji potreba.

Prikaz podataka sa Portala je predstavljen u vreme izrade Izveštaja i shodno važećoj verziji Portala, uz napomenu da se podaci povećavaju sa novim objavama, ali je kroz primere pojašnjeno na koji način se na Portalu dolazi do određenih podataka, kako se ti podaci obrađuju, pa se mogu primeniti bez obzira na vreme i obim podataka. Navedeno pojašnjenje, na određenim mestima prate i odgovarajuće slike koje su predstavljene u posebnom dokumentu koji je priložen uz Izveštaj, kako bi se korisnicima približio rad na Portalu. Na slikama su bojom označena ključna polja kojim se dolazi do podataka.

Izveštaj nastoji da, kroz praktičan rad i sagledavanje potreba policije i tužilaštva identifikuje koje su im informacije značajne, koje od tih informacija se mogu automatizovati, a do kojih se može doći postojećim funkcionalnostima i uvezivanjem podataka, kako se to i radi u istragama. Ovo posebno što veliki broj postupanja može ući u crvene zastavice, a kao što je navedeno u Priručniku, crvene zastavice su upozorenje na potencijalni rizik od izvršenja krivičnog dela, a ne potvrda o njegovom izvršenju. Ovo iz razloga da automatizacija procesa ne dovede do zatrpavanja podacima, odnosno i u mnoštvu tih podataka treba prepoznati i razdvojiti bitno od nebitnog, a to često zahteva određeno vreme i posmatranje.

Način i pregled, obrada podataka na Portalu zavisi od onoga što se uoči, šta je cilj razmatranja i ne postoji matrica koja bi se pokazala za svaki mogući slučaj, već je bitno razumeti na koji način je moguće doći do podataka koji će se dalje analizirati. Međutim, ukoliko nadležno tužilaštvo već ima konkretnu prijavu po kojoj se postupa, onda se shodno sadržini prijave dalje sagledavaju podaci koji su potrebni, da li je iste moguće dobiti putem Portala i na koji način. Pri tome, verzije Portala se stalno unapređuju.

Značajan deo pregleda i obrade podataka na Portalu predstavljen je u Izveštaju sa stanovišta mogućnosti uvida i dostupnosti podataka korišćenjem klasičnog korisničkog naloga (kao registrovanog fizičkog lica), dok se kontrolnim pristupom tužilaštva taj pregled podataka dodatno uvećava i **omogućava uvid u kompletnu dokumentaciju iz postupka javne nabavke**, kao što tim podacima na Portalu raspolaže i naručilac. Razlika je u momentu raspolaganja svim podacima i dokumentacijom.

U Izveštaju je ukazano koji bi novi filteri i kriterijumi pretrage na Portalu mogli biti korisni za sveobuhvatnije korišćenje i dolaženje do podataka koji se unose na Portal:

- U rubrici *Postupci javnih nabavki*, ako bi se gledali završeni postupci, bilo bi korisno dodati i **pregled podataka o izabranom ponuđaču, ugovorenoj vrednosti, broju ponuda**.
- U **pregledu Ugovori** bio bi koristan **podatak o procenjenoj vrednosti** (da prethodi podatku o ugovorenoj vrednosti) i **da se vidi da li je procenjena vrednost bila objavljena** (omogućio bi se jednostavniji pregled postupaka u kojima je ponuđena vrednost izabranog ponuđača blizu procenjene vrednosti koja nije bila objavljena), kao i **podatak NSTJ oznake**.
- U pogledu **hitnih javnih nabavki, sprovedenih na osnovu člana 62. stav 9. ZJN**, bilo bi korisno **omogućiti filter za pregled ovog osnova** i njegovo razlikovanje u odnosu na druge osnove pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.
- U rubrici *O glasi o javnoj nabavci* bilo bi korisno **omogućiti i dodatne kriterijume pretrage** (npr. **za oglas obaveštenje o podnetom ZZP-u**, prema vrsti predmeta nabavke, fazi podnošenja ZZP-a, da li je postupak okončan pred naručiocem ili Republičkom komisijom, kako je okončan, kako bi se mogli pratiti i slučajevi odustanaka od podnošenja ZZP-a pred naručiocem, jer navedeno može predstavljati i crvenu zastavicu ili se navedeno može iz ugla naručioca dodati u rubrici *Zaštita prava*; dok bi **za oglas obaveštenje o izmeni ugovora bilo značajno dopuniti kriterijumom izabrani ponuđač**, kako bi se sagledali slučajevi izmena ugovora sa istim ponuđačem).
- Koristan **filter za pregled podataka u Registru ugovora bio bi osnov izmene ugovora** (čl. 156-161. ZJN), što bi omogućilo i praćenje izmene ugovora u slučaju zamene



podizvođača (čl. 161. ZJN), s obzirom da su određene crvene zastavice u Priručniku u vezi naknadnog uvođenja podizvođača.

- **U rubrici *Spisak ponuđača* bilo bi korisno omogućiti prikaz u Excelu za konkretnog ponuđača**, što bi omogućilo dalju obradu podataka.
- **Dodatni pregled podataka o naručiocima prema određenim kategorijama (prema vrsti i delatnosti naručioca)**, takođe bi mogao da bude koristan, recimo za sagledavanje planiranja većeg broja naručilaca iz iste delatnosti (npr. za iste predmete nabavke kod naručilaca iz iste delatnosti).

U pojedinim delovima Izveštaja ukazano je i na **potencijalno nove crvene zastavice**:

- Odustanak od ponude u roku važenja;
- Odustanak od ZZP-a;
- Dve odvojene ponude sa istim zakonskim zastupnikom u postupku.

Pažnju bi mogla da privuče i jedna ponuda, sa velikim brojem učesnika u grupi ponuđača, na način da je formirana da isključuje formiranje potencijalne druge grupe.

Najzahtevniji deo predstavlja **razmatranje i sagledavanje uvođenja novih funkcionalnosti Portala**, jer bi zahtevali proširenje funkcionalnosti i/ili nadgradnju Portala, naravno uz prethodno sagledavanje softverskih i informatičkih mogućnosti za to. Ovo iz razloga što bi se unapred moralo sagledati i kakvi se efekti očekuju sa tim novim funkcionalnostima, koji obim podataka se time očekuje, kako će se dalje postupati sa tim podacima. Na Portalu i sada postoje mnoge opcije korišćenja podataka (mnoge od njih su i automatizovane, ali zahtevaju da tužilaštvo unapred zna koji postupak/naručioca želi da prati), s tim da bi sa određenim unapređenjem kriterijuma pretrage obrada podataka bila sveobuhvatnija.

U ovoj kategoriji posebna pažnja je na razmatranju mogućnosti eventualne dodatne automatizacije podataka. Prva opšta crvena zastavica naznačena u Priručniku je **jedna ponuda** i u tom pogledu od značaja bi bila automatizacija pregleda postupaka sa jednom ponudom (prevažodno u otvorenom postupku), koja bi dalje omogućila preglede prema različitim kriterijumima, uz upotrebu filtera koji već postoje na Portalu, ili koji bi se dodatno omogućili (npr. pregled postupaka sa jednom ponudom u određenom regionu/oblasti u Srbiji; koliko se puta jedan isti ponuđač pojavljuje kao jedini ponuđač na određenoj teritoriji, kod istog naručioca bez obzira na predmet nabavke, kod istog naručioca za iste predmete nabavki, preko određene vrednosti (procenjene i/ili ugovorene); u određenom vremenskom periodu; prema vrsti i delatnosti naručilaca; određenoj oblasti (tzv. sektorskim rizicima). Ako se uzme u obzir da broj postupaka sa jednom ponudom nije zanemarljiv, unapred bi trebalo sagledati kako bi se dalje postupalo sa takvim podacima.

U ovu kategoriju spadaju i **drugi podaci kojima Portal već raspolaze, pa bi se sagledavale mogućnosti njihovog povezivanja, ukrštanja i automatizacije u pregledu**: npr. ukrštanje podataka da li je u postupcima sa jednom ponudom, bilo pitanja i ukazivanja od strane drugih privrednih subjekata (npr. na ograničavanje konkurencije, na nepotrebne zahteve; tu bi se mogla dodati i opcija u pogledu ukazivanja na neoblikovanje predmeta nabavke po partijama); pregled postupaka u kojima je prvorangirani odbio da zaključi ugovor; u kojima je ponuđač odustao od ponude u roku važenja; odustanak podnosioca od ZZP-a.

Treću kategoriju u ovom delu bi podrazumevale funkcionalnosti u pogledu uvođenja novih polja na Portalu: u vezi ranije osuđivanosti, odbijanja ponude zbog davanja lažnog podatka. Ovde bi mogli

da dodamo i uvođenje drugih automatizovanih indikatora, a koji su u vezi sa crvenim zastavicama naznačenim u Priručniku: npr. automatizacija podataka da je kao podizvođač izmenom ugovora angažovan neko od drugih ponuđača, učesnika iz postupka; automatsko obaveštavanje ukoliko je neko od naručilaca, sa teritorije nadležnog tužilaštva, objavio odluku o dodeli ugovora u postupku tzv. hitne nabavke u kojem se poziva na primenu člana 62. stav 9. ZJN (ovo iz razloga što je ovaj osnov prepoznat kao opšta crvena zastavica, a van je mogućnosti efikasnije kontrole, posebno što se i postupak ne sprovodi putem Portala, što dalje znači da ni dokumentacija nije dostupna na Portalu); automatsko obaveštavanje o učešću određenog ponuđača u postupku javne nabavke, odmah nakon otvaranja ponude, ili još u ranijoj fazi ako je postavio pitanje u vezi sadržine konkursne dokumentacije, u cilju proaktivnog praćenja, ali bi navedeno zahtevalo i da se unapred zna na kojeg se privrednog subjekta isto odnosi, kao i razmenu informacija sa KJN, kako bi se takvi indikatori postavili na Portal.

U vezi svih ovih primera i eventualnih mogućnosti automatizacije, trebalo bi unapred razmotriti da li bi tužilaštvo, kojem je Portal automatski dostavio takve podatke, postupalo i na koji način u vezi sa takvim informacijama, odnosno da li bi to značilo da bi tužilaštvo svaku takvu informaciju (postupak javne nabavke) sagledalo i razmatralo ili bi se sagledavanje odnosilo samo u slučajevima nabavki u kojima postoje indicije na zloupotrebe. Ako bi se razmatranje odnosilo samo na slučajeve iz druge grupe, onda bi automatizacija mogla nepotrebno da zatrpia podacima i da dovede do rizika propuštanja slučajeva (nabavki) koji zavređuju pažnju tužilaštva. Ovo jer se na određene podatke u odnosu na mnoštvo podataka, po pravilu, više obraća pažnja onda kada se nešto traži, prati, očekuje.

U tom pogledu, za napredak u korišćenju podataka od značaja je suštinsko poznavanje i razumevanje načina funkcionisanja i pravila javnih nabavki, kao i dolaženje do odgovarajućih podataka na Portalu i njihova obrada, kao i mogućnost uvida u odgovarajuću dokumentaciju, a shodno dobijenim rezultatima eventualno dalja konkretizacija zahteva ka KJN, ako za tim postoji potreba (bilo u pogledu preostalih podataka na Portalu, ukoliko nadležno tužilaštvo istim nema pristup u smislu dodatne obrade podataka ili ako je potrebno nešto rastumačiti sa stanovišta pravilne primene ZJN).

Ujedno, ukoliko bi se pojedini novi indikatori uveli to bi značilo i dodatnu obuku za privredne subjekte, da se npr. ne ustručavaju da ukažu ukoliko postoji ograničavanje konkurencije, kao i na obuku službenika za javne nabavke da unose potrebne podatke na Portalu do kojih dođu u svom radu.

S obzirom na sve izloženo, predlaganje određenih indikatora i filtera bi bilo potrebno sa tužiocima konkretno razmotriti i sagledati koji među njima imaju svrhu, prioritet i koji bi više doprineli u obavljanju nadležnosti.

Takođe, treba imati u vidu da praksa uvek ide brže od odredbi zakona, tako da i pri automatizaciji procesa treba imati u vidu da se neki oblici ponašanja, neće ni prepoznati u crvenim zastavicama, a zapravo mogu da ukazuju na potencijalne nepravilnosti (npr. slučaj u kome u postupku ima više ponuda, a zapravo ostale su „uslužne“). Iz tog razloga sve navedeno je živ proces kojem se treba prilagođavati, upravo kako to čine određeni naručioc i ponuđači, odnosno njihovi predstavnici, koji i čine nepravilnosti. Iz tog razloga se u Priručniku i ukazuje na potrebu da se predložena lista crvenih zastavica povremeno ažurira u skladu sa praksom i novim pojavnim oblicima.

## ***I. PRIMENA OPŠTIH CRVENIH ZASTAVICA NA PORTALU***

### **I.1. JEDAN PONUDAČ**

Prva izdvojena opšta crvena zastavica u Priručniku je jedan ponuđač ili jedna ponuda u postupku javne nabavke<sup>1</sup>.

#### **I.1.1. Funkcionalnosti Portala u vezi jedne ponude**

Funkcionalnosti Portala trenutno ne obezbeđuju javni pregled samo postupaka sa jednom ponudom<sup>2</sup>, niti to obezbeđuje tzv. kontrolni pristup VJT Portalu<sup>3</sup>. Navedeno ne znači da se do tih podataka ne može doći na Portalu, ali nije dostupna opcija kojom bi se pregled takvih postupaka omogućio automatski kroz odgovarajući filter za pretragu, već trenutna verzija Portala znači dolaženje do takvih podataka „pešaka“.

Podaci o broju ponuda u postupku vide se u:

- **Zapisniku o otvaranju ponuda i delu pregleda Portala koji se odnosi na otvaranje ponuda (Slika 1)** – pristup podacima iz ovog zapisnika može da ima svako lice koje ima korisnički nalog na Portalu (da se registrovalo na Portalu i da je preuzelo konkursnu dokumentaciju ili njen deo, što znači da to lice ne mora nužno biti samo predstavnik naručioca ili ponuđača).
- **Odluci o dodeli ugovora/ Odluci o zaključenju okvirnog sporazuma** – podatak je dostupan u sadržini Odluke, a pristup podacima može da ima svako lice, nije potrebno da se prijavilo sa korisničkim nalogom na Portalu (**Slika 2**).
- **Obaveštenju o dodeli ugovora**<sup>4</sup> - podatak je dostupan u sadržini ovog oglasa<sup>5</sup> (**Slika 3**), objavljuje se podatak o broju primljenih ponuda i podatak je dostupan svakom licu.

Postojeći kontrolni pristup tužilaštva omogućava uvid u kompletnu dokumentaciju iz postupka javne nabavke, kao što tim podacima na Portalu raspolaže i sam naručilac, počev od odluke o sprovođenju postupka, što dalje znači uvid i u samu ponudu, kao i u kompletnu komunikaciju između naručioca i ponuđača u fazi stručne ocene ponude. Ovo je značajna mogućnost za tužilaštvo, jer je u postupku sa samo jednom ponudom, praktično isključena mogućnost uvida u

---

<sup>1</sup> Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja KJN u 2022. godini u 51,6% postupaka podneta je samo jedna ponuda. Dostupnost Godišnjeg izveštaja na Portalu za 2023. godinu, očekuje se krajem marta 2024. godine.

<sup>2</sup> Poslednja verzija Portala u vreme izrade ovog izveštaja je verzija 1.17, koja je dostupna od 12. marta 2024. godine.

<sup>3</sup> Kontrolni pristup u smislu člana 183. stav 1. tačka 11) ZJN, prema kojem Portal omogućava pristup bazi podataka i VJT za potrebe obavljanja poslova iz njihove nadležnosti.

<sup>4</sup> Oglas koji se objavljuje nakon okončanog postupka u kojem je zaključen ugovor o javnoj nabavci.

<sup>5</sup> Oglas se zove *obaveštenje o dodeli ugovora, obustavi postupka ili poništenju postupka*, jer obuhvata sve situacije kojima se može okončati postupak javne nabavke.

dokumentaciju tog ponuđača i mogućnost podnošenja ZZP-a jer nema drugih ponuđača u postupku, što dodatno govori o eventualnoj mogućnosti da se nekada ponuđačima „progleda kroz prste“ u pogledu sadržine dostavljene dokumentacije (kako u samoj ponudi, tako i u vezi sa dostavljanjem dokaza<sup>6</sup>). U tom pogledu, tužilaštvo ima mogućnost uvida u sadržinu dostavljene ponude, dostavljenih dokaza, odnosno ne bi moralo da se obraća naručiocu ili KJN za dostavljanje dokumentacije iz postupka, kada tom dokumentacijom raspolaže putem kontrolnog pristupa na Portalu.

Ono što se ne objavljuje na Portalu je zaključeni ugovor ili okvirni sporazum, ali naručioci imaju obavezu, shodno članu 152. stav 5. ZJN, da ugovor o javnoj nabavci, odnosno okvirni sporazum zaključe, u skladu sa uslovima određenim u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom. Prema Pravilniku o sadržini konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki<sup>7</sup>, model ugovora (okvirnog sporazuma) je sastavni deo svake konkursne dokumentacije i shodno tom modelu i datoj ponudi obaveza je i da se zaključi ugovor (okvirni sporazum).

### **1.1.2. Automatizacija pregleda postupaka sa jednom ponudom i povezivanje sa drugim filterima na Portalu**

Ukoliko bi pregled postupaka sa jednom ponudom<sup>8</sup> (svih ili određenih, npr. u određenom regionu ili oblasti u Srbiji), iz javnog pregleda ili pregleda na osnovu kontrolnog pristupa, bio automatski moguć putem Portala, to bi značilo značajan izvor informacija i mogućnost dalje pretrage (uz upotrebu drugih filtera, koji već postoje na Portalu, ili koji bi se dodatno omogućili) u zavisnosti od kakvih se pokazatelja dođe:

---

<sup>6</sup> Npr. nekada će ponuda imati nedostatak, koji će se u situaciji samo jedne ponude istolerisati od strane naručioca (izjava o ispunjenosti kriterijuma sadrži nedostatak ili isti postoji u dostavljenim dokazima, bilo za kriterijume ili za tehničke specifikacije, što je za posledicu moglo da ima i odbijanje ponude kao neprihvatljive), dok to ne bi bio slučaj, ili bi bio smanjen rizik takvog postupanja, da je podneto više ponuda, jer tada drugi ponuđači imaju mogućnost uvida u ponudu izabranog ponuđača, a naručioci uobičajeno ne žele rizik podnošenja ZZP-a i zaustavljanje postupka javne nabavke. S druge strane, pitanje je u kojoj meri su naručioci svesni da nadležne institucije, shodno članu 183. stav 1. tačka 11) ZJN, imaju pristup podacima i dokumentaciji iz postupka na Portalu.

<sup>7</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 21/21.

<sup>8</sup> Samo jedna ponuda u postupku ne znači nužno zloupotrebu, međutim može da ukazuje na dodatnu potrebu za razmatranjem i sagledavanjem (ukrštanjem) podataka i informacija, posebno ako je reč o **predmetima za koje postoji konkurencija na tržištu**. Čak i u takvim situacijama to ne znači nužno zloupotrebu, nekada se jednostavno desi da ponuđači ne reaguju na javni poziv. Može se desiti i da kroz konkursnu dokumentaciju prolaze zahtevi koji nisu nužno u cilju prilagođavanja određenom ponuđaču, ali niko od privrednih subjekata ne ukazuje na to (naručioci često rade “copy/paste” dokumentaciju, pa se tako provlače greške, ili ih prave zbog nedovoljnog poznavanja dobre prakse). Primetni su slučajevi i kada postoji ograničavanje (npr. u kriterijumima, tehničkim specifikacijama), ali privredni subjekti takođe na to ne reaguju (ne ukazuju na sadržinu konkursne dokumentacije tokom roka za podnošenje ponuda i/ili ne podnose ZZP, iako na to imaju pravo prema odredbama ZJN; neće da se zameraju naručiocima; ili pretpostavljaju da je nabavka za nekoga namenjena, pa se ne uključuju i dr.). Nekada se kroz sve navedeno zapravo vrši ograničavanje, ali je teško dokazati, jer naručilac može da odbrani postavljene zahteve (npr. naručilac traži referencu, i referenca je u vezi sa predmetom javne nabavke, ali je zapravo traži jer mu je poznato da konkurencija istom ne raspolaže).

- Moglo bi da se sagledava koliko puta se **jedan isti ponuđač pojavljuje kao jedini ponuđač – u svim postupcima<sup>9</sup>, na određenoj teritoriji<sup>10</sup>, kod istog naručioca bez obzira na predmet nabavke, kod istog naručioca za iste predmete nabavki<sup>11</sup>, preko određene vrednosti – procenjene<sup>12</sup> i/ ili ugovorene<sup>13</sup>**. Mogli bi se dodati i drugi parametri od značaja, u zavisnosti od okolnosti: npr. da se sagledava **određeni vremenski period<sup>14</sup>; vrsta i delatnost naručilaca<sup>15</sup>; određena oblast<sup>16</sup>**.

- Moglo bi da se sagledava **da li je u tim postupcima bilo pitanja i ukazivanja od strane drugih privrednih subjekata** (npr. na ograničavanje konkurencije, na nepotrebne zahteve, itd.). Portal sadrži polja na kojima se to označava, tako da je pretpostavka da bi se to moglo omogućiti i koristiti kao filter<sup>17</sup>, ali tačnost i sveobuhvatnost tih podataka zavisi da li su ta polja privredni subjekti označili prilikom postavljanja pitanja i ukazivanja, kao i da li su dobro označili (**Slika 5**). Ujedno, filter da li je bilo ili ne postavljenih pitanja na konkursnu dokumentaciju, sam po sebi nije dovoljan (npr. ako su pitanja postavljena, dalje bi ih trebalo sagledati), ali bi ubrzalo pregled podataka. Npr. ako kod predmeta javne nabavke, za koji postoji konkurencija, nema pitanja i ukazivanja, a stalno se javlja samo jedan ponuđač, ta okolnost može da ukazuje na potrebu da se sagledaju ključni delovi

---

<sup>9</sup> Ima predmeta nabavki kod kojih je to (postalo) uobičajeno, kao što je nabavka električne energije gde se najčešće kao jedini ponuđač pojavljuje EPS AD Ogranak EPS Snabdevanje.

<sup>10</sup> Naručioci su se prilikom registracije na Portalu izjašnjavali prema NSTJ oznaci (lokacijska oznaka sedišta), odnosno iz ponuđenog padajućeg menija birali su oznaku za odgovarajući region/oblast. NSTJ klasifikacija je dostupna u rubrici Šifarnici i liste (**Slika 4**). NSTJ u konkretnom postupku ukazuje na mesto izvršenja ugovora.

<sup>11</sup> Portal obuhvata podatke za sve postupke javnih nabavki koji su objavljeni nakon 1. jula 2020. godine, što govori da su mnogi naručioci, za nešto manje od četiri godine primene ZJN, više puta ponovili iste predmete javnih nabavki.

<sup>12</sup> Npr. da li je eventualno došlo do povećanja procenjene vrednosti u postupku u odnosu na plan javnih nabavki, ali da procenjena vrednost u postupku nije objavljena, a dobijena je jedna ponuda koja je u okviru te nove procenjene vrednosti.

<sup>13</sup> Npr. da li je u postupku sa jednom ponudom prihvaćena ponuda preko procenjene vrednosti i kolika je razlika između ponuđene cene i procenjene vrednosti; da li je ponuđena cena jedine ponude u visini procenjene, bez izbora da li je procenjena vrednost bila objavljena u postupku ili ne; sagledavanje postupaka javnih nabavki preko vrednosti od 150.000.000 dinara (u vezi sa krivičnim delom zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom).

<sup>14</sup> Npr. ako je reč o novoosnovanoj firmi, bez kapaciteta, a pojavljuje se kao jedini ponuđač.

<sup>15</sup> **Javni naručioci** su se prilikom registracije na Portalu izjašnjavali u pogledu **vrste javnog naručioca** (ministarstvo ili drugi državni organi, uključujući njihove područne ili lokalne jedinice; javna agencija/kancelarija; organi autonomne pokrajine ili organi jedinice lokalne samouprave; pokrajinska ili lokalna agencija/kancelarija; pravna lica osnovana u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu; druga vrsta) i osnovne **delatnosti** (odbrana; privreda i finansije; prosveta; zaštita životne sredine; opšte javne usluge; zdravstvo; stambene i komunalne delatnosti; javni red i mir; rekreacija, kultura i religija; socijalna zaštita; drugo). Prema Godišnjem izveštaju KJN za 2022. godinu najveće učešće u broju i vrednosti nabavki prema vrsti javnog naručioca imala su *pravna lica osnovana u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu*, dok je to *zdravstvo* ako se posmatra delatnost javnog naručioca. U pogledu **sektorskih naručilaca**, delatnosti ponuđene na Portalu prilikom registracije su: proizvodnja, prenos i distribucija gasa i toplotne energije; električna energija; vađenje gasa i nafte; istraživanje i vađenje uglja i drugih čvrstih goriva; vodosnabdevanje; poštanske usluge; železničke usluge; usluge gradske železnice, tramvaja, trolejbusa i autobusa; delatnosti povezane sa lukama; delatnosti povezane sa aerodromima; druga delatnost. Prema Godišnjem izveštaju KJN za 2022. godinu najveće učešće u broju i vrednosti ugovora, prema delatnosti sektorskih naručilaca, imala je *električna energija*.

<sup>16</sup> Npr. građevinski radovi; usluge informacione tehnologije (kao što su u Priručniku prepoznati određeni sektorski rizici).

<sup>17</sup> U Godišnjem izveštaju KJN za 2022. godinu, naznačen je pregled broja pitanja upravo po razlozima njihovog postavljanja i više od pola ukupno postavljenih pitanja odnosilo se na tehničku specifikaciju, dok su na drugom mestu kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta.

konkursne dokumentacije<sup>18</sup> (naravno, mogu da budu i drugi razlozi za podnošenje samo jedne ponude, kao što je podela tržišta i sl.).

- Moglo bi da se sagledava postupanje naručioca nakon zaključenja ugovora, da li je eventualno bilo **izmena ugovora**, iz kojih razloga, u kojoj vrednosti. Pregled takvih podataka na Portalu će biti znatno sveobuhvatniji za postupke javnih nabavki za koje su odluke o dodeli donete u 2024. godini, jer je shodno poslednjim izmenama i dopunama ZJN, propisana obaveza za naručioca da u Registru ugovora (**Slika 6**)<sup>19</sup> objavljuju podatke o svim izmenama ugovora, kao i ključne podatke o izvršenju.

Na osnovu izloženog, dobijeni podaci u vezi sa jednom ponudom, u kombinaciji sa drugim indikatorima, sadržanim u na primer krivičnoj prijavi, mogli bi da budu od značaja za razmatranje budućih aktivnosti tužilaštva (npr. ako postoji sumnja o nameštanju ponuda, taj postupak bi se mogao pratiti proaktivno, ili ako jedan ponuđač godinama dobija ugovor kod istog naručioca, postoji određena verovatnoća da će se to ponoviti).

## I.2. SEKTORSKI RIZICI

U Priručniku kao druga opšta crvena zastavica istaknuti su sektorski rizici, odnosno određeni sektori privrede za koje je, prema Transparentnosti Internacional, studiji OECD-a i Svetske banke, naznačeno da su više skloni korupciji i protivzakonitom dogovoru ponuđača, odnosno povredama konkurencije, kao što su: građevinski radovi na infrastrukturnim projektima, industrija nafte, gasa, rudarstvo i IT usluge.

Da bismo došli do tih predmeta nabavki na Portalu potrebne su nam odgovarajuće CPV oznake. U nastavku biće predstavljen primer pretrage određenih podataka i način na koji se do podataka dolazi prema sadašnjim javno dostupnim filterima na Portalu.

- U okviru rubrike **Postupci javnih nabavki** možemo doći do pregleda završenih postupaka<sup>20</sup>. Taj pregled sadrži i vrstu predmeta (dobra, usluge, radovi), što bi omogućilo selekciju npr. samo na nabavke radova ili usluga. Međutim da bi se došlo do konkretnijih podataka (npr. samo IT usluge, jer će po vrsti predmeta biti izdvojene sve usluge), potrebne su CPV oznake. S obzirom da svaki postupak na Portalu ima samo jednu CPV oznaku (koju najčešće vuče iz plana javnih nabavki), a IT usluge imaju na desetine CPV oznaka, to znači da pregled ne može da se vrši po konkretnoj CPV oznaci, a ujedno takva vrsta pretrage bi trajala dugo.

---

<sup>18</sup> Npr. kriterijumi za izbor privrednog subjekta (zahtevani finansijski, kadrovski, tehnički i drugi kapaciteti, da li su u logičkoj vezi i u srazmeri sa predmetom nabavke). Tehničke specifikacije takođe predstavljaju ključni deo konkursne dokumentacije, s tim da je, za prepoznavanje prilagođavanja tehničkih specifikacija tačno određenom ponuđaču, često potrebno odgovarajuće stručno znanje iz konkretnog predmeta nabavke. Ovo iz razloga što predmet javne nabavke može da se „zatvori“ i samo sa jednom karakteristikom koju ima privilegovani ponuđač odnosno proizvođač.

<sup>19</sup> Javnom pregledu podataka u Registru ugovora može pristupiti svako lice. Npr. moguće je postaviti kriterijum pretrage: da nije izuzeće (upućuje na postupke javnih nabavki), status ugovora – bira se opcija izmenjen i dalje se može unositi naziv određenog naručioca, ili predmeta nabavke. Značajno bi bilo omogućiti i druge filtere za pretragu (vrsta predmeta, CPV oznaka, NSTJ, vrsta i delatnost naručioca...).

<sup>20</sup> U rubrici *Status* bira se *Završen* postupak. To su postupci u kojima su zaključeni ugovori ili okvirni sporazumi. Rizik je da naručilac nije objavio obaveštenje o dodeli ugovora, jer tek sa objavom tog oglasa postupak stiče status završeno.

**Primer:** Ako bismo sada na Portalu<sup>21</sup>, u rubrici *Postupci javnih nabavki*, ukucali status *Završen postupak*<sup>22</sup>, pa dalje iz vrste predmeta odabrali *usluge*, od vrste postupka izabrali *otvoreni postupak*<sup>23</sup>, došli bismo do 44.104 postupaka, što je veliki broj podataka i obuhvata sve usluge za koje je prema važećem ZJN postupak okončan dodelom ugovora/okvirnog sporazuma.

Ono što dalje možemo da uradimo je da u rubrici CPV izaberemo opciju *Počinje sa* i da tu unesemo 72. Ovo iz razloga što prema Opštem rečniku nabavke, najšira CPV oznaka za *Usluge informacione tehnologije: savetodavne usluge, izrada aplikacija, internet i podrška* (kao IT usluge), glasi 72000000. Ova CPV oznaka se dalje grana na desetine drugih koje pripadaju ovoj oblasti, ali sve počinju sa 72<sup>24</sup>. Selekcijom podataka na ovaj način, prvobitni broj usluga sa 44.104 postupaka, sužen je na 3.135. Ono što dalje možemo da uradimo, je da podatke posmatramo prema odgovarajućoj NSTJ oznaci (npr. RS225, kao oznaka da je mesto izvršenja ugovora Nišavska oblast). Na taj način došli smo do 68 postupaka<sup>25</sup>.

- Postoji mogućnost da se u okviru rubrike *Postupci javnih nabavki* pregled dalje sagledava prema *procenjenoj vrednosti*. U javnom pregledu može se primetiti da su pojedine rubrike prazne, što znači da ti naručiocu nisu objavili procenjenju vrednost. U tom smislu, ako bi se pretragom javno dostupnih podataka, htelo doći npr. do postupaka preko određene procenjene vrednosti, dalja pretraga bi to mogla da obezbedi (rubrika *Procenjena vrednost* i izabere se od ponuđenog, npr. *veće od ...*). Međutim, u tom slučaju u javnom pregledu neće biti obuhvaćeni postupci u kojima procenjena vrednost nije objavljena. Kontrolni pristup tužilaštva omogućava uvid u te podatke<sup>26</sup>, pa bi se u slučaju potrebe isto moglo proveriti, ali ti podaci ne bi bili vidljivi u pregledu podataka koji je javno izvršen<sup>27</sup>.

- Dalja pretraga bi mogla da se vrši prema *naručiocu*. Ako u ovih 68 postupaka, u dalju pretragu uznesemo Univerzitet u Nišu – Medicinski fakultet, Niš (bio je prvi na listi u vreme izrade dokumenta, samo iz tog razloga je uzet kao primer), doći ćemo do podatka o dva zaključena ugovora, oba u 2023. godini, procenjena vrednost nije bila objavljena. Da bi se dalje analizirali podaci moralo bi da se uđe u konkretne postupke (npr. da se vidi ko je izabrani ponuđač, koliko je bilo ponuda, koji je iznos procenjene/ugovorene vrednosti i dr.).

Ako se u pretragu unese drugi naručilac, npr. Univerzitetski klinički centar Niš, Niš, videće se pregled 12 postupaka. U svim je objavljena procenjena vrednost, osim u jednom. Ako se pogleda objavljena Odluka o dodeli ugovora u tom postupku (predmet nabavke je Nadogradnja postojećeg zdravstvenog informacionog sistema Heliant), procenjena i ugovorena vrednost su identične

---

<sup>21</sup> U vreme pisanja ovog izveštaja.

<sup>22</sup> Opcija *Status* se nalazi u gornjem desnom uglu, nakon *Roka za podnošenje* (ukoliko opcija nije vidljiva odmah, potrebno je pomeriti kliznu traku – scroll bar, koja se nalazi na kraju strane, u desno).

<sup>23</sup> Prema Godišnjem izveštaju KJN za 2022. godinu, u delu struktura zaključenih ugovora prema vrsti postupka, učešće otvorenog postupka prema broju ugovora iznosilo je 98,76%, a prema ugovorenoj vrednosti 97,83%.

<sup>24</sup> Pojašnjenje kako se može doći do širih CPV oznaka, koje se dalje granaju na konkretnije: Ako odemo u rubriku **Spisak ponuđača** tu je moguće izvršiti pregled učešća ponuđača po CPV oznaci (**Slika 7**). Širi opseg CPV oznaka obuhvata ukupno 45 grupa, koje se dalje granaju na konkretnije CPV oznake. Tu možemo izabrati odgovarajuću, npr. za *Naftni derivati, gorivo, električna energija i drugi izvori energije* je 09000000, za *Rudarstvo, prosti metali i prateći proizvodi* je 14000000. Ako se u pretragu na Portalu (CPV) unesu samo prve dve cifre dobiće se sve što su naručiocu sa tim u vezi označavali.

<sup>25</sup> Ako je mesto izvršenja ugovora šire od Nišavske oblasti (npr. ako se odnosi na čitavu Republiku Srbiju, ili Pirotsku oblast), ti postupci ne bi bili obuhvaćeni. Mogli bi biti obuhvaćeni ako bi se, u kreiranje filtera, dodale i druge NSTJ oznake.

<sup>26</sup> Prema onome što je dobijena informacija, uvid u podatke o procenjenoj vrednosti koja nije objavljena.

<sup>27</sup> Mogu se videti uvidom u konkretan postupak, ali ne postoji mogućnost njihovog uključivanja u filter za pretragu.

15.583.333 dinara (izabrana grupa ponuđača HELIANT doo iz Beograda i INFOLAB doo iz Beograda), jedna ponuda u postupku. Nije bilo pitanja tokom roka za podnošenje ponuda. Da bi se ustanovilo kako je grupa ponuđača mogla da zna procenjenu vrednost, ako ista nije bila objavljena, prvo se proveravaju podaci na radnoj površini postupka, u delu *Stavka plana na osnovu koje je nabavka pokrenuta* (Portal povlači podatak o procenjenoj vrednosti iz Plana javnih nabavki, ako je procenjena vrednost bila objavljena u Planu). U konkretnom slučaju, u navedenom delu bila je objavljena procenjena vrednost od 15.583.333 dinara<sup>28</sup>. S obzirom da je ponuđač išao baš na tu maksimalnu vrednost, može se pretpostaviti da se nisu očekivali drugi ponuđači. A i po samom nazivu predmeta nabavke (nadogradnja informacionog sistema Heliant), i nazivu jednog od ponuđača (HELIANT doo), može se pretpostaviti da je na neki način nabavka zatvorena (npr. možda je izvorni kod zadržan kod ponuđača<sup>29</sup>, pa drugi ponuđači ne mogu da pristupe njegovoj nadogradnji).

Ovim primerom želi se pokazati da dalji pregled podataka zavisi od onoga što se uoči i ne postoji matrica koja bi se pokazala za svaki mogući slučaj, već je bitno razumeti na koji način je moguće doći do podataka koji će se dalje analizirati. Međutim, ukoliko nadležno tužilaštvo već ima konkretnu prijavu po kojoj se postupa, onda se shodno sadržini prijave dalje sagledavaju podaci koji su potrebni, da li je iste moguće dobiti putem Portala i na koji način. Pri tome, verzije Portala se stalno unapređuju. Npr. rubrika *Spisak ponuđača*, sa širim obuhvatom podataka, je dostupna od oktobra 2023. godine i može se koristiti u različite svrhe.

Shodno predstavljenom primeru, dalja vrsta pretrage bi upravo mogla da vodi u rubriku *Spisak ponuđača* i da se vide ugovori koje je HELIANT doo iz Beograda, za usluge koje su predmet pretrage, dobio kod naručioca Univerzitetski klinički centar Niš. Na osnovu prvog podatka može se videti da ovaj ponuđač generalno učestvuje u postupcima javnih nabavki<sup>30</sup>, da je u značajnom broju postupaka izabran (zanemarljiv je broj postupaka u kojima nije izabran). Ako se pogledaju postupci samo kod naručioca Univerzitetski klinički centar Niš videće se pregled od 5 postupaka, u svim je član grupe ponuđača (**Slika 8**). Da bi se sagledavali dalji podaci (broj ponuđača, vrednosti i dr.), iz svih postupaka, ulazi se direktno u te postupke.

Ako se proaktivno žele pratiti odgovarajuće sektorske nabavke, onda se na Portalu mogu postaviti odgovarajući filteri. U prethodnom delu su pojašnjene neke od mogućnosti. Kao što se mogu pratiti nabavke koje su okončane, tako se mogu pratiti i nabavke koje su u toku, u kojima nije došlo do otvaranja ponuda (u statusu se u tom slučaju ne bira *Završen postupak* već *Objavljen*), kao i postupci koji će tek biti objavljeni (u tom slučaju ne bira se status postupka, već se kreira filter, sa odgovarajućim kriterijumima, kojim Portal automatski obaveštava kada se objavi nabavka koja ispunjava unapred postavljene kriterijume).

---

<sup>28</sup> Da procenjena vrednost nije bila objavljena ni u Planu javnih nabavki, onda bi se proveravala sadržina konkursne dokumentacije, da bi se isključila mogućnost da je ponuđač procenjenu vrednost mogao da zna na osnovu nekog podataka koji je naručilac dao, npr. u Modelu ugovora ili u drugom delu konkursne dokumentacije.

<sup>29</sup> Česte su situacije u praksi da naručilac prilikom izrade softvera ne otkupi ugovorom i izvorni kod (source code), koji u tom slučaju ostaje kod ponuđača i dalje otežava mogućnost uključivanja drugih ponuđača, ukoliko se npr. taj softver dalje nadograđuje. U tim situacijama naručioci dalje sprovode pregovarački postupak sa tačno određenim ponuđačem ili otvoreni postupak u kojem se pojavljuje samo jedna ponuda.

<sup>30</sup> Firma osnovana 2014. godine, prema podacima APR-a.



### I.3. HITNE JAVNE NABAVKE

U Priručniku kao treća opšta crvena zastavica navedene su hitne javne nabavke, s tim da se ne misli na primenu člana 61. stav 1. tačka 2) ZJN<sup>31</sup>, koji je pod redovnim monitoringom KJN<sup>32</sup>, već na hitne javne nabavke koje se sprovode u slučajevima elementarnih nepogoda ili u drugim vanrednim situacijama. To su nabavke koje se sprovode na osnovu **člana 62. stav 9. ZJN**, odnosno nabavke radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju bezbednost, zdravlje i živote ljudi, materijalna dobra ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuju vanredne situacije.

U Priručniku za navedene javne nabavke je naznačeno sledeće: „... kada se obično radi o velikim sumama novca za obezbeđivanje osnovnih potreba kao što su hrana, smeštaj, voda i slično. U takvim slučajevima nabavka se sprovodi pod ogromnim pritiskom da se brzo sprovede uz umanjen stepen kontrole. U ovu grupu treba svrstati i nabavke koje u suštini nemaju karakter hitnih, ali se pod njih podvode kako bi se sproveo pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, u okviru koga se poziv za podnošenje ponuda šalje favorizovanim ponudjačima i ponudjačima koji daju “uslužne ponude”.

Rizik kod ovih nabavki je što se određene odredbe ne primenjuju (st. 1-6. iz člana 62. ZJN), koje se inače primenjuju kod hitnih nabavki iz člana 61. stav 1. tačka 2) ZJN:

- Ne objavljuje se obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka, kao posebna vrsta oglasa (stav 1) – to znači da privredni subjekti, koji nisu pozvani u postupak, teško da će imati informacije o ovom predmetu i postupku nabavke.

- Ne pribavlja se mišljenje KJN (stav 2 i 3) – ove nabavke ne spadaju u redovan monitoring KJN, što znači da se ne vrši ispitivanje osnovanosti primene ove vrste hitne nabavke.

- Ne postoji jasna obaveza da se poziv za podnošenje ponuda potencijalnim ponudjačima dostavlja putem Portala (stav 4-6), što otežava dalji tok praćenja sprovođenja postupaka (ako nabavka nije na Portalu, onda ni dokumentacija nije dostupna na Portalu, ne može jasno da se utvrdi da li je poziv i konkursna dokumentacija upućen jednom ili većem broju privrednih subjekata, na koji način, osim ako to nije navedeno u Odluci o dodeli ugovora; kakva je sadržina konkursne dokumentacije i dr.).

O tome bi dokumentaciju morali da imaju sami naručioc, jer su prema članu 41. ZJN, u obavezi da u pisanoj formi evidentiraju i dokumentuju sve radnje tokom planiranja (ove nabavke se ne nalaze u planu javnih nabavki, shodno članu 88. stav 7. ZJN<sup>33</sup>), sprovođenja postupka (naručilac bi

---

<sup>31</sup> Naručilac može da sprovodi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva u meri u kojoj je to neophodno, ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane događajima koje naručilac nije mogao da predvidi, nije moguće postupiti u rokovima određenim za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem, s tim da okolnosti kojima naručilac opravdava izuzetnu hitnost ne smeju da budu prouzrokovane njegovim postupanjem.

<sup>32</sup> KJN daje mišljenje naručiocu o primeni ovog osnova (član 62. st. 2. i 3. ZJN), može da isprati ako naručilac eventualno ne postupi prema mišljenju KJN (prema članu 180. stav 2. ZJN, KJN po službenoj dužnosti sprovodi monitoring u slučaju sprovođenja pregovaračkog postupka za tzv. hitne nabavke po osnovu člana 61. stav 1. tačka 2) ZJN, što je dodatno precizirano kao redovan monitoring prema čl. 3 i 6. Pravilnika o monitoringu nad primenom propisa o javnim nabavkama), može da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u tom slučaju (član 236. stav 1. tačka 3) ZJN).

<sup>33</sup> U izuzetnim slučajevima, kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati ili iz razloga hitnosti, naručilac može da pokrene postupak javne nabavke i ako nabavka nije predviđena u planu javnih nabavki.

morao da ima dokumentaciju o sprovođenju postupka) i izvršenja ugovora o javnoj nabavci (to se odnosi na svaki ugovor o javnoj nabavci, i ova dokumentacija se inače ne nalazi na Portalu).

Određeno uputstvo o specifičnostima sprovođenja ovog osnova pregovaračkog postupka postoji na Portalu<sup>34</sup>. Po tome, prvi transparentan podatak je Odluka o dodeli ugovora/obustavi postupka, a tada je postupak u priličnoj meri već završen.

Sve navedeno otežava praćenje sprovođenja nabavki na osnovu člana 62. stav 9. ZJN. S jedne strane, razumljivo je da je za ove nabavke potrebna brzina, jer su posebno hitne, ali sa druge strane treba imati u vidu i šta se dešava u slučaju eventualne zloupotrebe tog osnova, na koji način bi se u tom slučaju sve to ispratilo/sankcionisalo<sup>35</sup>.

Kad se na Portalu vrši javna pretraga objavljenih pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva, u šta spada i član 62. stav 9. ZJN, teško je ispratiti koje su to tačno nabavke<sup>36</sup>, ali se određena pretraga može suziti. Npr. ako se ode u rubriku *Postupci javnih nabavki*, kod vrste postupka izabere *Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva*, kod statusa *Završen postupak*, doći će se do 4.038 postupaka, ali tu su uključeni svi pregovarački postupci shodno čl. 61. i 62. ZJN. Naravno, ako se želi pratiti postupanje određenog naručioca ili u vezi sa određenim predmetom nabavke, vrsti predmeta nabavke (dobra, usluge, radovi), na osnovu unetih kriterijuma pretrage će se smanjiti broj postupaka. Npr. ako bismo uneli samo radove došli bi do podatka o 166 postupaka. Ako bismo dalje gledali određeni vremenski period, npr. 2020. i 2021. godinu (period korone), mogli bismo u rubrici *Datum objave* da izaberemo opciju *Manje od ili jednako* i unesemo 1.1.2023. godine (bira se kroz ponuđeni kalendar) i došli bismo do 64 postupka.

U okviru ta 64 postupka možemo pregled da vršimo od poslednje strane (starije nabavke u pogledu vremenskog perioda) i da gledamo dalje gde nema veze sa planom javnih nabavki<sup>37</sup> (uz napomenu da činjenica da se nabavka ne poziva na plan javnih nabavki, još uvek ne znači nužno primenu člana 62. stav 9. ZJN (**Slika 9**)).

Kad se ode na konkretan postupak može se videti više detalja, s tim da je javno dostupna *Odluka o dodeli ugovora*, *Obaveštenje o dodeli ugovora* (kao oglas), kao i podaci da li je eventualno bilo izmena ugovora (u to vreme prema članu 157. i 158. ZJN, jer je obaveza objave svih izmena u Registru ugovora nastala od 1.1.2024. godine i odnosi se na buduće postupke, a ne retroaktivno).

Ako bi se u okviru prethodno opisane pretrage od 166 postupaka, dalje unela odgovarajuća NSTJ oznaka (npr. RS I 10-Beogradska oblast), dobiće se pregled od 14 postupaka, od kojih 5 nema vezu

---

<sup>34</sup> U uputstvu je naznačeno da se na Portalu označi opcija „Naručilac postupa u skladu sa članom 62. stav 9. ZJN“

- U delu „Pravni osnov i obrazloženje“ naznačeno je da se na jasan i razumljiv način objasni zakonitost dodele ugovora bez objavljivanja javnog poziva

- Da se odredi da li se radi o odluci o dodeli (upisuju se i podaci o broju primljenih ponuda, kao i da li se ugovor dodeljuje privrednom subjektu ili grupi ponuđača, mogućnost da se učita Odluka) ili odluci o obustavi postupka (navode se razlozi obustave) – dakle, na osnovu ovoga možemo da zaključimo da prvi javni podatak na Portalu u vezi sa ovim osnovom je objavljivanje donete odluke

- Evidentira se broj i datum zaključenja ugovora, kao i vrednost ugovora.

<sup>35</sup> Prema Godišnjem izveštaju KJN u 2020. godini zaključeno je 418 takvih ugovora (prevashodno u vezi sa korona virusom), 255 ugovora u 2021. godini, dok u Izveštaju za 2022. godinu nema podataka o takvim ugovorima.

<sup>36</sup> Mogu se videti nabavke koje nemaju vezu sa planom javnih nabavki i to asocira na hitne nabavke, ali tu mogu biti i hitne za koje se traži mišljenje KJN (primena člana 61. stav 1. tačka 2) ZJN), tu su i nabavke koje sprovodi Ministarstvo odbrane u skladu sa Uredbom u oblasti odbrane i bezbednosti.

<sup>37</sup> Prepoznaje se po tome što nedostaje mali plavi folder u desnom uglu.

sa planom javnih nabavki, tako da bi se daljim uvidom moglo sagledati koji su eventualno u vezi sa članom 62. stav 9. ZJN.

Kad se ode na konkretan postupak, ako u njemu nema objavljenog obaveštenja o sprovođenju pregovaračkog postupka (kao vrste oglasa, već objava kreće od *Odluke o dodeli ugovora* i *Obaveštenja o dodeli ugovora*), to je već dodatni signal da je reč o primeni člana 62. stav 9. ZJN (uvidom u pojedine postupke<sup>38</sup> konstatovano je da nemaju objavu obaveštenja o sprovođenju pregovaračkog postupka).

Više podataka o samom razlogu sprovođenja člana 62. stav 9. ZJN, izabranom ponuđaču, eventualno pozvanim ponuđačima da učestvuju u postupku može se videti na osnovu sadržine objavljene *Odluke o dodeli ugovora*, uz napomenu da ostalom dokumentacijom (pozivi za podnošenje ponuda, konkursna dokumentacija, ponude) ne raspolaže Portal (ovaj osnov se ne sprovodi putem Portala), pa ni KJN, što znači da se u ovim situacijama dokumentacija iz postupka može tražiti od naručilaca. Ako bi se u pretragu od 166 postupaka, umesto NSTJ RS110-Beogradska oblast, unela RS225-Nišavska oblast, pretraga bi u vezi sa nabavkom radova pokazala samo jedan postupak, ali bi se odmah videla veza sa planom javnih nabavi i objavljeni oglas obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka, pa bi bilo jasno da nije reč o primeni člana 62. stav 9. ZJN.

Kako se ovaj osnov pregovaranja suštinski ne sprovodi putem Portala, već je pomenuto da Portal ne raspolaže dokumentacijom (konkursna dokumentacija, ponude), to znači da ni tužilaštvo ne bi imalo uvida u dokumentaciju, osim podatke kada je već objavljena odluka kojom se okončava postupak javne nabavke.

To znači da prvi trenutak upoznavanja sa ovim postupkom putem Portala bi bilo objavljivanje odluke, i to je trenutak koji bi mogao da se pojavi kao eventualni filter. Međutim, sam način sprovođenja postupka ne omogućava sprovođenje proaktivnog pristupa kao kod otvorenih postupaka, jer se podaci o ovim nabavkama ne mogu planirati (ako je nešto zaista hitno, to ne može da se planira), niti postaviti filteri za praćenje postupka (čim se sam postupak i ne sprovodi putem Portala).

Shodno izloženom, ono što bi eventualno bilo moguće razmatrati u vezi sa mogućnostima Portala je automatsko obaveštavanje ukoliko je neko od naručilaca, sa teritorije nadležnog tužilaštva, objavio odluku u postupku u kojem se poziva na primenu člana 62. stav 9. ZJN<sup>39</sup>. Druga mogućnost se odnosi na već sprovedene pregovaračke postupke na osnovu člana 62. stav 9. ZJN, u smislu da se, ako za tim postoji potreba, omogućе filteri koji bi na jednostavan način omogućili selekciju pregleda samo ovog osnova i njegovo razlikovanje u odnosu na druge osnove pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

Neosnovano sprovođenje pregovaračkog postupka predstavlja prekršaj, prema članu 236. stav 1. tačka 3) ZJN, s tim da upućuje na primenu člana 61, a ne eksplicitno i na član 62. ZJN, a ujedno

---

<sup>38</sup> VOJNOGRAĐEVINSKA USTANOVA "BEOGRAD", BEOGRAD - Izgradnja objekta posebne namene (vojni objekat) "Fabrika vakcina" sa pratećom infrastrukturom, pristupnim putevima i priključnim saobraćajnicama u Beogradu - Zemun Polje po sistemu "inženjeringa"; VOJNOGRAĐEVINSKA USTANOVA "BEOGRAD", BEOGRAD - PP-04/2020 - Izrada projektne dokumentacije i izvođenje radova objekta COVID bolnice u VK "Zemun ekonomija" u Beogradu, po sistemu "ključ u ruke".

<sup>39</sup> Označavanja polja na Portalu: *Naručilac postupa u skladu sa članom 62. stav 9. Zakona o javnim nabavkama (Naručilac NE primenjuje član 62. st. 1. - 6. Zakona)*

Republička komisija bi shodno članu 233. stav 1. tačka 1) ZJN mogla da poništi ugovor o javnoj nabavci<sup>40</sup>, ali je mala verovatnoća da bi se ovaj osnov pregovaračkog postupka uopšte našao pred Republičkom komisijom.

#### **I.4. RANIJA OSUĐIVANOST**

U Priručniku kao četvrta opšta crvena zastavica navedena je ranija osuđivanost. S tim u vezi navedeno je sledeće: „U velikom istraživanju korupcije u javnim nabavkama koje je sprovedeno u Italiji, uzet je kao poseban indikator rizika od korupcije - postojanje osude ili sprovedene istrage protiv vlasnika ili rukovodilaca ponuđača za neko od dela iz kataloga koruptivnih krivičnih dela. Na rizik od protivzakonitog dogovora ponuđača, odnosno od nameštanja ponuda, ukazuju i pravnosnažne odluke KZK kojim je utvrđena nova povreda konkurencije (objavljene na sajtu KZK i u Službenom glasniku RS). Na osnovu praktičnih iskustava, moguće je sa većom verovatnoćom očekivati da će lica koja su ranije činila zloupotrebe u javnim nabavkama to ponoviti.“

Portal ne sadrži podatke o ranijoj osuđivanosti određenih lica. Naime, odredbom člana 111. stav 1. tačka 1) ZJN, kao osnov za isključenje (dovodi do odbijanja ponude) navedeno je ako privredni subjekt ne dokaže da on i njegov zakonski zastupnik u periodu od prethodnih pet godina od dana isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno prijava nije pravnosnažno osuđen, osim ako pravnosnažnom presudom nije utvrđen drugi period zabrane učešća u postupku javne nabavke, za tačno propisana krivična dela<sup>41</sup>. Izuzetak od primene propisan je članom 113. stav 1. ZJN.

To znači da ako zakonski zastupnik privrednog subjekta (jedan ili više) ima osnov za isključenje u vezi sa propisanim krivičnim delima, takva ponuda će biti odbijena. U nastavku je sagledavanje da li bi se podaci o odbijanju takvih ponuda mogli dobiti putem Portala:

- Razlozi odbijanja konkretne ponude navode se u Odluci kojom se okončava postupak javne nabavke, što zahteva uvid u sadržinu objavljenih odluka.

- Razlozi za odbijanje ponude navedeni su u članu 144. ZJN. Tako je tačkom 1) tog člana propisano da naručilac, nakon pregleda i stručne ocene ponuda istu odbija ako utvrdi da postoje osnovi za isključenje privrednog subjekta. Međutim, u osnovu za isključenje spada 5 obaveznih osnova iz člana 111. ZJN, koji se pojavljuju u svakom postupku javne nabavke (krivična dela iz tačke 1) je samo jedan od 5 obaveznih osnova) i 6 fakultativnih osnova iz člana 112. ZJN (koje naručilac nema obavezu, ali može da zahteva u konkursnoj dokumentaciji).

Prilikom stručne ocene ponuda, Portal daje opciju da se označi jedno ili više predviđenih polja u vezi sa odbijanjem ponude (postoji posebno polje ako se ponuda odbija zbog osnova za isključenje privrednog subjekta – prvo polje na **Slici 10**), ali da se takav podatak i zatraži od Portala odnosno

---

<sup>40</sup> Prema odredbi člana 233. stav 1. tačka 1) ZJN, Republička komisija će da poništi ugovor o javnoj nabavci ukoliko postupajući po podnetom ZZP-u ili na zahtev lica iz člana 211. ZJN utvrdi da je naručilac zaključio ugovor o javnoj nabavci primenom pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, a za primenu tog postupka nisu postojali uslovi predviđeni ovim zakonom ili nije objavio obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva i odluku o dodeli ugovora. Kao što je prethodno naznačeno, kod osnova iz člana 62. stav 9. ZJN se ne objavljuje ovo obaveštenje, pa bi se poništenje moglo razmatrati sa stanovišta nepostojanja uslova za primenu ove vrste postupka. Ujedno, rok za dostavljanje zahteva za poništenje ugovora Republičkoj komisiji je 6 meseci od dana zaključenja ugovora što ukazuje na potrebu praćenja ovih postupaka.

<sup>41</sup> Pregled krivičnih dela dostupan je u svakom postupku javne nabavke, u okviru dokumenta *Kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta i uputstvo kako se dokazuje ispunjenost tih kriterijuma*.

KJN, ne bi bio odgovarajući jer se ne bi znalo, bez dodatnog razmatranja sadržine objavljenih odluka na Portalu, da li se odbijanje odnosi na tačku 1) krivična dela ili na neki od preostalih 4 osnova, odnosno na neki od 6 osnova iz čl. 112. ZJN. Ujedno, na taj podatak se ne bi moglo ni u potpunosti osloniti, jer naručioci prilikom sprovođenja stručne ocene ponuda na Portalu mogu da pogreše (označe pogrešno polje ili da ga uopšte ne označe). U tom pogledu određeni podaci teško mogu da se koriste sa Portala, osim ako se ne bi uvelo dodatno polje<sup>42</sup>, koje bi ujedno zavisilo od toga da li ga naručioci adekvatno popunjavaju.

Međutim, ako se sa druge strane krene od toga da tužilaštvo, u slučaju postojanja osude ili sprovedene istrage, zna o kom licu je reč, onda bi dalje moglo da se prati ukoliko se to lice pojavljuje kao zakonski zastupnik privrednog subjekta, odnosno moglo bi da se prati preko privrednog subjekta u kojem se to lice pojavljuje, posebno što vlasnik ili rukovodilac ponuđača ne mora ujedno da bude i njegov zakonski zastupnik<sup>43</sup>.

S tim u vezi, učesće privrednog subjekta može se sagledati kroz *Spisak ponuđača*, jer daje sveobuhvatni pregled u kojim sve postupcima javnih nabavki je određeni privredni subjekt učestvovao, na koji način je učestvovao (samostalno ili kao član grupe ponuđača), u kojim postupcima je dobio ugovor i dr.

Ukoliko bi se proaktivno želelo pratiti uključivanje određenog privrednog subjekta u postupak javne nabavke (npr. automatsko obaveštavanje od Portala nakon otvaranja ponuda, ili i pre toga, ako bi bilo postavljeno pitanje od tog privrednog subjekta), to bi značilo dodatno uvođenje određenih filtera i indikatora, koji ne bi bili javni. Naravno, ovo bi zahtevalo sagledavanje informatičkih i softverskih mogućnosti Portala za takvo obaveštavanje, jer se na dnevnom nivou izvrši značajan broj postupaka otvaranja ponuda. Da bi se i eventualno uveo neki takav indikator Portal bi morao unapred da zna na kojeg se privrednog subjekta isto odnosi. S obzirom da tužilaštvo ima uvid u dokumentaciju iz postupka, i sada bi imalo informaciju kada je određeni privredni subjekt postavio pitanje ili podneo ponudu, ali nije moguće automatsko obaveštavanje, osim ako tužilaštvo ne bi unapred kreiralo filtere za određene postupke javnih nabavki (tzv. zainteresovanost za određene postupke) u kojima se potencijalno može očekivati uključivanje određenog privrednog subjekta.

U pogledu nameštanja ponuda, poslednjim izmenama ZJN i KZK je dobila pristup bazi podataka na Portalu, kao što ima i VJT i drugi nadležni organi navedeni u članu 183. stav 1. tačka 11) ZJN. Kao jedan od indikatora potencijalnog nameštanja ponuda pokazao se slučaj, koji je i predstavljen u Priručniku, kada dva ista privredna subjekta, u više postupaka, učestvuju na način da izabrani (sa nižom cenom) odustaje od zaključenja ugovora, kako bi se naručilac obratio drugorangiranom (sa višom cenom) za zaključenje ugovora<sup>44</sup>. Pregled postupaka u kojima su naručioci imali slučaj da je

---

<sup>42</sup> Nakon polja *postoje osnovi za isključenje privrednog subjekta*, da se uvede novo polje, koje bi se odnosilo na član 111. stav 1. tačka 1) ZJN, i koje bi se dalje popunjavalo u fazi stručne ocene ponuda, ako je ponuda odbijena s tim u vezi (postojanje pravosnažne presude za propisana krivična dela). Mada, pitanje je koliko bi takvih situacija bilo u praksi. Većina ponuđača je upisana u Registar ponuđača, koji prema članu 128. ZJN vodi APR, pa se za neosuđivanost i ne traže dokazi u postupku, jer se prema članu 128. stav 6. ZJN, smatra da privredni subjekt koji je upisan u Registar ponuđača nema osnova za isključenje iz člana 111. stav 1. tač. 1) (nema pravosnažnu osudu u propisanom periodu za definisana krivična dela) i 2) ZJN (nema neizmirene poreze i doprinose). Ukoliko bi organi nadležni za izricanje sankcija i mera, izrekli sankciju licu registrovanom u Registru ponuđača, imali bi obavezu da bez odlaganja o tome obaveste APR, što bi dovelo do brisanja takvog ponuđača iz Registra ponuđača po službenoj dužnosti.

<sup>43</sup> U svakom slučaju kod ove opšte crvene zastavice tužilaštvo unapred zna koje lice/privredni subjekt je predmet razmatranja, uz napomenu da se nekada zbog prethodnih zabrana i mogućnosti učestvovanja u postupcima osnivaju i nove firme.

<sup>44</sup> <https://kzk.gov.rs/komisija-pokrenula-postupak-zbog-sum-2>

prvorangirani odbio da zaključi ugovor, još bi se i mogao dobiti putem Portala<sup>45</sup>, uz postavljanje odgovarajućeg filtera, s obzirom da naručioci u fazi odbijanja ponuda imaju ponudenu opciju na Portalu - *ponuđač je odbio da zaključi ugovor o javnoj nabavci, odnosno okvirni sporazum (Slika 10)*. Međutim, kao što je prethodno navedeno naručioci mogu da propuste da označe odgovarajuće polje na Portalu, a drugo ne znači da svako odbijanje zaključenja ugovora znači nameštanje ponuda, ali potencijalno može da ukazuje na sužavanje pregleda na određene postupke javnih nabavki.

Ukoliko je izabrani ponuđač odustao od zaključenja ugovora, a naručilac hoće da se obrati drugorangiranom<sup>46</sup>, od 1. januara 2024. godine, ima obavezu da ponovi fazu stručne ocene ponuda, pa će se na Portalu odluka koja je menjana (prvobitno doneta) biti precrtana. To može da bude još jedan od potencijalnih, vidljivih<sup>47</sup>, pokazatelja na Portalu.

## 2. PRIMENA POSEBNIH CRVENIH ZASTAVICA NA PORTALU

### 2.1. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE PONUĐAČA

#### 2.1.1. Davanje lažnog podatka

Portal ne može da prepozna davanje lažnog podatka (bilo pri popunjavanju izjave o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, odnosno podnošenju ponude, kao ni pri dostavljanju dokaza). Ukoliko bi komisija naručioca u fazi stručne ocene ponude prepoznala i utvrdila neistinit podatak, takvu ponudu bi odbila, sa obrazloženjem koje zavisi u vezi čega je dat lažni podatak (npr. da li je u vezi osnova za isključenje, kriterijuma za izbor privrednog subjekta, tehničkim specifikacijama, dokazima i dr.). Dato obrazloženje bi bilo naznačeno u okviru obrazloženja odluke, ali se takav podatak ne može automatski pratiti (filtrirati) putem Portala, već zahteva uvid u dokumentaciju iz postupka (u donetu odluku kojom se okončava postupak javne nabavke, ako je taj podatak sadržan u odluci), odnosno u samu ponudu (u smislu svega što čini ponudu, a tu spadaju i izjava i dostavljeni dokazi).

Članom 112. stav 1. tačka 6) ZJN je propisano da naručilac može u dokumentaciji o nabavci da predvidi da će da isključi privrednog subjekta iz postupka javne nabavke u svakom trenutku ako utvrdi da je privredni subjekt u postupcima javnih nabavki u periodu od prethodne tri godine od dana isteka roka za podnošenje ponuda **dostavio neistinite podatke potrebne za proveru osnova za isključenje ili kriterijuma za izbor privrednog subjekta**. Navedeno znači da naručilac, ako predvidi ovaj osnov za isključenje (nije obavezan osnov), kazniće ponuđača odbijanjem ponude (izuzetak od primene je propisan članom 113. ZJN) i iz razloga što je neistinit podatak u vezi

---

<https://kzk.gov.rs/komisija-izrekla-meru-zastite-konkur-4>

<sup>45</sup> Pretpostavka je da Portal beleži te slučajeve.

<sup>46</sup> Nema obavezu, druga opcija je da naručilac sprovodi novi postupak javne nabavke. Međutim, za naručioce je često jednostavnije da se obrate drugorangiranom, nego da idu ispočetka u novu proceduru, jer to nužno produžava vreme za obezbeđenje predmeta ugovora.

<sup>47</sup> Nekada će Odluka biti precrtana jer je Republička komisija, nakon usvajanja ZZP-a, naložila ponavljanje stručne ocene ponuda, pa se u tom slučaju donosi i objavljuje nova odluka, a prethodnu Portal vizuelno precrtava.

navedenih kriterijuma dat u prethodnom periodu (posmatra se period od prethodne tri godine pre isteka roka za podnošenje ponuda).

Prema članu 120. stav 2. ZJN, naručilac **u slučaju postojanja sumnje** u istinitost podataka koje je dostavio privredni subjekt, može dostavljene podatke da proveri kod izdavaoca dokaza, nadležnog organa ili treće strane koja ima saznanja o relevantnim činjenicama, a izuzetno može od ponuđača da zahteva da dostave na uvid original ili overene kopije svih ili pojedinih dokaza.

Dakle, sve prethodno navedeno je ukoliko je poznato, utvrđeno da je reč o neistinom podatku, ili postoji sumnja u vezi toga. Međutim, moguće su situacije da naručilac to nije prepoznao, pa neće ni odbiti ponudu.

Članom 237. stav 1. tačka 1) ZJN je propisano da će se za prekršaj kazniti ponuđač (kandidat, podizvođač), kao i njegovo odgovorno lice, ako u prijavi ili ponudi podnese izjavu koja sadrži neistinite podatke ili po pozivu naručioca dostavi dokument koji sadrži neistinite podatke (čl. 118, 119. i 130).

U Priručniku je naznačeno da davanje lažnog podatka u ponudi predstavlja najčešće procesuiranu radnju izvršenja krivičnog dela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Međutim, ne postoji polje na Portalu koje bi omogućilo automatizaciju ovih slučajeva, naravno pod uslovom da je to utvrđeno u postupku stručne ocene ponuda ili kasnije u fazi zaštite prava.

Ono što bi se eventualno moglo razmatrati je uvođenje dodatnog polja na Portalu<sup>48</sup>, kako bi se omogućilo da komisija za javnu nabavku, ukoliko u postupku odbije ponudu zbog davanja lažnog podatka, to čekira u odgovarajućem polju, kako bi se automatizovali podaci o tome. Naravno, popunjavanje ovih polja bi zavisilo od komisije, jer na Portalu, po pravilu, crvena polja nisu ona koja nisu direktno u vezi sa obavezama iz ZJN i podzakonskih akata. To bi dodatno značilo da se ta nova polja promovišu u radu sa službenicima za javne nabavke, kako bi razumeli razlog njihovog uvođenja i kako bi se skrenula pažnja na njihovo adekvatno čekiranje u situaciji odbijanja ponude zbog lažnog podatka. Nakon odbijanja ponude, u svakom slučaju taj ponuđač bi imao mogućnost osporavanja takve odluke i dokazivanjeg suprotnog, naravno pod uslovom da je pogrešno utvrđeno postojanje lažnog podatka.

## **2.1.2. Protivzakonit dogovor između ponuđača**

Kao što je pomenuto, pod tačkom 1.4. Izveštaja, od 1. januara 2024. godine i KZK je dobila pristup bazi podataka na Portalu. Ujedno, predstavljen je jedan od indikatora koji može potencijalno da ukazuje na nameštanje ponuda (odustajanje izabranog ponuđača da zaključi ugovor/okvirni sporazum).

U tom pogledu, može se pretpostaviti da će i KZK, za potrebe obavljanja svojih nadležnosti razmatrati mogućnosti korišćenja podataka sa Portala, posebno što se mnoge aktivnosti, na koje se ukazuje u *Uputstvu za otkrivanje „nameštenih“ ponuda u vezi sa postupkom javne nabavke*<sup>49</sup> i

---

<sup>48</sup> Analogno uvođenju polja za ekološke i socijalne nabavke, odnosno kao što je kod tačke 1.4. RANIJA OSUĐIVANOST naznačeno kao eventualna mogućnost uvođenja dodatnog polja u vezi sa odbijanjem ponude, po osnovu iz člana 144. stav 1. tačka 1) ZJN, u vezi sa postojanjem pravosnažne presude za krivična dela.

<sup>49</sup> <https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uputstvo-za-otkrivanje-nameštenih-ponuda-u-postupku-javnih-nabavki.pdf>

Priručniku, teško mogu automatizovati putem Portala, već zahtevaju uvid i analizu dokumentacije iz konkretnog postupka javne nabavke (npr. identične tehničke greške u kucanju, identična procena, identične greške u kalkulaciji i sl, zahtevaju prvo izbor postupka koji se prati, drugo uvid u dokumentaciju, ponude tih ponuđača, osim ukoliko već ne postoji sumnja na nameštanje i dogovaranje ponuđača<sup>50</sup>, pa to može da usmeri praćenje postupaka u kojima se ti privredni subjekti pojavljuju).

U nastavku je sagledavanje pojedinih crvenih zastavica za otkrivanje protivzakonitih dogovora između ponuđača, predstavljenih u Priručniku, a u vezi sa mogućnostima na Portalu:

- **Određeni ponuđači učestvuju samo na određenim geografskim područjima** – navedena crvena zastavica bi mogla da se razmatra sa stanovišta indikatora jedna ponuda u otvorenom postupku, posebno kod predmeta nabavki gde postoji konkurencija, jer bi potencijalno mogla da ukazuje i na podelu tržišta. Naravno, ovaj indikator sam po sebi nije dovoljan da bi se tretirao kao zloupotreba, jer ima ponuđača koji se zapravo samo javljaju u postupcima na lokalnu gde im je sedište (npr. pružanje usluga i slično).

- **Angažovanje kao podizvođača nekog od drugih ponuđača iz postupka** – ako izabrani ponuđač neprijavljeno na terenu angažuje podizvođača<sup>51</sup> u fazi izvršenja ugovora, to se ne može ispratiti putem Portala<sup>52</sup>. Međutim, putem Portala, odnosno Registra ugovora, se od 2024. godine mogu pratiti izmene ugovora po osnovu člana 161. ZJN. Ovim članom su propisane situacije (tač. 1) i 2)), koje pod određenim uslovima dozvoljavaju promenu podizvođača, odnosno uvođenje jednog ili više novih podizvođača. Na trenutnoj verziji Portala ne postoji javni pregled izmena izvršenih samo na osnovu člana 161. ZJN, ali taj podatak će od 1. januara 2024. godine biti evidentiran na Portalu (za nove postupke, ne retroaktivno), jer prilikom objavljivanja izmene bira se jedan od ponuđenih zakonskih osnova, među kojima je i član 161. ZJN. U tom pogledu indikator koji bi se mogao postaviti na Portalu, ako je softverski izvodljivo, je ukoliko se primenjuje član 161. ZJN, a kao podizvođač se pojavljuje neko od učesnika iz tog postupka.

- **Grupe ponuđača** prema odredbama ZJN nisu zabranjene<sup>53</sup>. Ono što bi moglo da bude predmet interesovanja je ako se grupe formiraju na način da se isključuje formiranje potencijalne druge grupe<sup>54</sup>. Naime, postoje predmeti nabavki koji zahtevaju više učesnika, ali ako je grupa formirana na način da je nemoguće ili otežano formiranje druge ponude, onda ta formirana grupa ima mogućnost da podiže cenu. U tom pogledu, možda bi indikator sa izdvajanjem izabrane grupe ponuđača, koja je pri tom jedina u otvorenom postupku, i sa većim brojem učesnika u grupi, mogao da bude početni faktor za sagledavanje podataka.

Za razmatranje eventualne mogućnosti za praćenje nekih drugih crvenih zastavica na Portalu (kao npr. *Uvek isti ponuđač daje najnižu ponudu; O dređeni ponuđači uvek podnose ponude ali nikad ne pobeđuju; Rotacija pobednika u okviru iste grupe ponuđača*<sup>55</sup>; *Dokumentacija različitih*

---

<sup>50</sup> Naravno postoji mogućnost da o tome KZK obavesti i naručilac, ako tako nešto primeti u fazi stručne ocene ponuda (obično uvidom u obrasce strukture cene različitih ponuđača, a to su dokumenti koji se učitavaju putem Portala, ili da na to ukaže jedan od ponuđača iz postupka ukoliko je navedeno konstatovao uvidom u dokumentaciju iz postupka javne nabavke).

<sup>51</sup> Crvene zastavice: *Pobednik neprijavljeno angažuje podizvođača među ponuđačima koji nisu pobedili; Pobednik ne prihvata da zaključi ugovor ali se kasnije neprijavljeno pojavljuje kao podizvođač.*

<sup>52</sup> Propisano kao prekršaj za ponuđača članom 237. stav 1. tačka 3) ZJN.

<sup>53</sup> Možda se nekada formira grupa u cilju bržeg završetka posla, kratkih rokova postupanja, nedovoljnih kapaciteta i sl.

<sup>54</sup> Npr. možda bi se na Portalu mogao formirati indikator koji bi ukazivao na značajniji broj učesnika u grupi ponuđača.

<sup>55</sup> Ovo iz razloga što su svi u grupi ponuđača solidarno odgovorni, odnosno kod *Rotacije pobednika u okviru iste grupe ponuđača*, pretpostavka je da je više reč o promeni privrednog subjekta koji grupu zastupa na Portalu (podnosi ponudu



ponuđača podneta sa iste IP adrese) više je pitanje softverskih mogućnosti i načina postavljanja indikatora. U svakom slučaju, jedno je kada tužilaštvo postavlja upite/zahteve prema svojim potrebama (sadržini prijave), a drugo je ako se očekuje da Portal te podatke automatizuje – npr. koliko se može očekivati pregleda postupaka sa crvenom zastavicom *Određeni ponuđači uvek podnose ponude ali nikad ne pobeđuju*, ako se ne zna unapred privredni subjekt koji je predmet posmatranja).

Još jedna crvena zastavica, u ovom delu, bi mogla da se postavi, a to je **Odustajanje od ponude u roku važenja**. Navedeno bi se moglo pratiti na Portalu, analogno objašnjenju koje važi za *Ponuđač je odbio da zaključi ugovor o javnoj nabavci, odnosno okvirni sporazum* (pojašnjeno u delu 1.4, **slika 10**). Naravno, ovakvo postupanje ponuđača može da bude i iz drugih razloga<sup>56</sup>.

Ujedno, interesantan indikator za praćenje može da bude i **Odustanak od zahteva za zaštitu prava**<sup>57</sup>. Jeste da izjavom o integritetu<sup>58</sup> ponuđač potvrđuje, pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću, da je svoju ponudu podneo nezavisno, bez dogovora sa drugim ponuđačima ili zainteresovanim licima i da garantuje tačnost podataka u ponudi, a da je zaštita prava već neki drugi korak (ili može i da prethodi podnošenju ponuda, ako je ZZP podnet na konkursnu dokumentaciju), ali može da ukazuje na potencijalno dogovaranje ponuđača (u smislu jedan ponuđač odustaje od zaštite prava, ali će se na neki način izabrani dalje odužiti, bilo za deo u tom poslu, ili u nekom budućem i sl.). S obzirom da se u slučaju odustanka od ZZP-a donosi rešenje o obustavi postupka zaštite prava (bez obzira da li je do odustanka došlo u fazi postupanja pred naručiocem, ili pred Republičkom komisijom), takav podatak bi se mogao dobiti putem Portala.

Takođe, potencijalna crvena zastavica bi mogla da bude **ako u istom postupku, u odvojenim ponudama, učestvuju ponuđači koji imaju istog zakonskog zastupnika**, jer otvara pitanje na koji način su te ponude podnete nezavisno.

## 2.2. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE NARUČIOCA

U nastavku je sagledavanje pojedinih crvenih zastavica u vezi sa postupanjem naručioca, predstavljenih u Priručniku, a u vezi sa mogućnostima na Portalu, kao i osvrt na pojedine crvene zastavice u vezi kojih se dokumentacija ne nalazi na Portalu.

### 2.2.1. Faza planiranja javne nabavke

Većina crvenih zastavica u fazi planiranja javne nabavke, navedenih u Priručniku, odnosi se na internu dokumentaciju naručioca koja nije dostupna na Portalu. Prvi dokument koji se u vezi planiranja pojavljuje na Portalu je plan javnih nabavki, a to znači da je naručilac prethodne radnje već izvršio ili propustio da izvrši (npr. istraživanje tržišta, dokumentovanje o tome, itd.).

---

i sl.). Međutim, grupa je grupa, svi kao celina su izabrani, i svi se navode kao ugovorna strana na Portalu, a ne samo jedan od njih.

<sup>56</sup> Ukoliko je traženo sredstvo obezbeđenja, isto bi bilo naplaćeno prema članu 94. stav 1. tačka 1) ZJN.

<sup>57</sup> Analogno se može pred Republičkom komisijom pratiti i **Odustanak od žalbe**.

<sup>58</sup> Polja koja se štikliraju prilikom finalizacije podnošenja ponude, a koja su vidljiva u Obrascu ponude.

ZJN nije obavezao naručioca da partije određuje u fazi planiranja nabavke. Prvi dokument gde postoji obaveza da se partije navedu, ako je naručilac oblikovao predmet po partijama, je odluka o sprovođenju postupka<sup>59</sup>.

U pogledu ostalih navedenih crvenih zastavica:

- ***Neoblikovanje predmeta nabavke u više partija iako za to postoji objektivna potreba, sa ciljem smanjenja konkurencije.*** Navedeno može da predstavlja neopravdano ograničavanje konkurencije, ali nije uvek jednostavno dokazati, pa čak i u situaciji kada je to predmet ZZP-a.

ZJN u članu 36. stav 2. ZJN obavezuje naručioca da razmotri prikladnost oblikovanja predmeta javne nabavke u više partija, samo ako je procenjena vrednost javne nabavke jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova. Ukoliko naručilac konstatuje da nije prikladno oblikovati predmet javne nabavke u više partija, ima obavezu da u izveštaju o postupku javne nabavke navede razloge iz kojih predmet javne nabavke nije oblikovan u više partija. To dalje znači da, ako je nabavka ispod vrednosti evropskih pragova, naručilac nema obavezu navedenog razmatranja odnosno navođenja razloga u izveštaju.

Primer za predmet nabavke gde je očekivano da se oblikuje po partijama je nabavka hrane (namirnica). Ako se ode u rubriku *Ugovori ili Okvirni sporazumi*, i u okviru naziva predmeta unese *hrana* (drugi nazivi: *namirnice; prehrambene namirnice; nabavka prehrambenih artikala; namirnice za pripremanje obroka; životne namirnice*) videće se da većina naručilaca ovaj predmet oblikuje po partijama. Međutim, npr. Predškolska ustanova „Radosno detinjstvo“, Novi Sad, nabavku namirnica za pripremanje obroka, ne oblikuje po partijama, iako je reč o predmetu koji obuhvata različite artikle, za koje na tržištu postoji konkurencija.<sup>60</sup>

Ono što bi se eventualno moglo razmatrati u pogledu ograničavanja konkurencije i neoblikovanja predmeta nabavke po partijama, je kada bi se na Portalu postavili indikatori u kojima bi se pratili postupci u kojima su privredni subjekti ukazali na nedostatke/nepravilnosti u konkursnoj dokumentaciji u vezi sa neoblikovanjem predmeta nabavke po partijama<sup>61</sup>. Trenutno ta opcija ne postoji. Dalje bi se navedeno moglo uvezivati sa podnošenjem samo jedne ponude u postupku.

- ***Planiranje nabavke robe, usluga ili radova koji predstavljaju tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno određivu celinu, u više partija čija vrednost ne prelazi zakonski cenzus za primenu ZJN/19.*** Način na koji je formulisana ova crvena zastavica asocira na

---

<sup>59</sup> Član 91. stav 1. ZJN. Na Portalu je omogućena opcija da naručilac navede da li će oblikovati nabavku po partijama, ali samo kao opciju *Da/Ne* (i da označi *Da*, partije se ne mogu objaviti u planu na Portalu, niti to *Da* obavezuje da se zaista oblikuje predmet po partijama).

<sup>60</sup> I sami prepoznaju 15 različitih grupa - mleko i mlečni proizvodi; svinjsko, teleće i juneće meso; pileće meso; margarin i jestivo ulje; hleb, peciva, brašno; sveže voće; sveže povrće; hrana za decu uzrasta od 6-12 meseci, itd. Procenjena vrednost u 2021. godini, za okvirni sporazum na period od tri godine sa jednim privrednim subjektom iznosila je 950.000.000 dinara, izabrana je ponuda grupe ponuđača u iznosu 949.858.250 dinara. Po istom konceptu, postupak je pokrenut i u 2023. godini (13 različitih grupa), procenjena vrednost koja se ne objavljuje iznosila je 1.066.666.666,67 dinara, a ponuđena cena sada jedine ponude, iste grupe ponuđača iznosila je 1.066.503.450 dinara. U postupku iz 2021. godine privredni subjekti su ukazali na potrebu oblikovanja predmeta nabavki po partijama, ali je naručilac objavio obrazloženje pravdajući svoju potrebu da to sve bude jedna celina. Niko od privrednih subjekata nije podneo ZZP. U postupku iz 2023. godine nije ni bilo pitanja. Ukoliko bi navedene nabavke bile dalje predmet razmatranja, bilo bi korisno sagledati ponuđene cene za date artikle, da li su iste bile tržišne. Pažnju privlači podatak da su javni poziv i konkursna dokumentacija, za drugi postupak, objavljeni na Portalu 1.9.2023. godine, iako je prethodno zaključeni okvirni sporazum trajao do 28.6.2024. godine i prema podacima sa Portala ugovoreno je 633.334.000 dinara, što asocira da okvirni sporazum iz 2021. godine nije vrednosno istrošen. Okvirni sporazum iz drugog postupka zaključen je 3.10.2023. godine, i trenutno pokazuje da je ugovoreno u vrednosti od 400.000.000 dinara.

<sup>61</sup> Uvođenje dodatnog parametra na Portalu, pored već postojećih (**Slika 5**).

potencijalno „cepkanje“ nabavki, na način da se sprovodi više nabavki bez primene ZJN (na osnovu člana 27. ZJN), umesto postupka javne nabavke. Navedeno je članom 236. stav 1. tačka 1) ZJN propisano kao prekršaj<sup>62</sup>. Planovi nabavki na koje se ZJN ne primenjuju nisu dostupni na Portalu, jer takva obaveza prema odredbama ZJN ne postoji. Ono što bi se eventualno moglo koristiti od 2024. godine, sa stanovišta Portala, je ukrštanje objavljenih podataka u Registru ugovora, s obzirom da se daje pregled svih zaključenih ugovora po konkretnom naručiocu, kako u postupcima javnih nabavki, tako i prema članu 27. ZJN. Međutim, ono što je bitno napomenuti je da podaci ukazuju da je do zaključenja ugovora već došlo, da sledi realizacija, a ne da se tek pokreću postupci.

- *Okrugli brojevi procenjene vrednosti u godišnjem planu javnih nabavki* – u vezi ove crvene zastavice samo napomena da većina nabavki u planovima javnih nabavki ima okrugle brojeve<sup>63</sup>, kao što su često i same ponude, odnosno ugovori sa okruglim brojevima<sup>64</sup>.

### 2.2.2. Faza raspisivanja javne nabavke

Crvene zastavice, navedene u Priručniku u vezi ove faze, zahtevaju konkretno razmatranje sadržine konkursne dokumentacije i datih ponuda.

Jedino što Portal registruje, u smislu eventualno potencijalnog indikatora, su izmene konkursne dokumentacije, ali i to zahteva uvid u sadržinu tih izmena. Ako je nabavka prilagođena određenom ponuđaču, ona je pretežno prilagođena još pre objave, tako da dalje izmene konkursne dokumentacije ne znače nužno da je reč o dodatnom prilagođavanju. Međutim, ono što bi se eventualno moglo razmatrati za postavljanje indikatora, ako je tehnički i softverski izvodljivo, je situacija ako naručilac menja konkursnu dokumentaciju iako nije bilo postavljenih pitanja i ukazivanja na nedostatke u konkursnoj dokumentaciji, uz napomenu da to nije dovoljno, jer ako je nabavka prilagođena favorizovanom ponuđaču, naručilac će to nastojati da održi i nakon postavljenih pitanja. Ujedno, može naručilac, nakon objave konkursne dokumentacije, da konstatuje da postoji neki propust i želi da ga blagovremeno ispravi ili otkloni. U svakom slučaju, indikatori i ako se uspeju postaviti u vezi sa objavama na Portalu<sup>65</sup>, ne znače da postoji nezakonito postupanje.

U pogledu crvene zastavice - *Ako se sprovodi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, a nije objavljeno obaveštenje o tome na Portalu JN<sup>66</sup>, ili se sprovodi bez mišljenja KJN o osnovanosti primene ove vrste postupka, ili uz negativno mišljenje KJN*, samo par napomena. Učešće pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, prema podacima iz Godišnjeg izveštaja KJN za 2022. godinu, iznosilo je 1,29% (učešće u ugovorenoj vrednosti), dok je ukupno zaključeno 2.416 ugovora (učešće 0,97% u broju zaključenih ugovora), od kojih je 1.769 ugovora bilo pod redovnim monitoringom KJN (davanje mišljenja za primenu člana 61. stav 1. tač. 1) i 2) ZJN). Ukupno negativnih datih mišljenja KJN u 2022. godini je 43, od čega 17 za tzv. nabavke po

<sup>62</sup> Ako naručilac vrši podelu predmeta nabavke na više nabavki s ciljem izbegavanja primene odredaba ovog zakona ili odgovarajućih pravila postupka javne nabavke (čl. 29-35).

<sup>63</sup> Videti rubriku *Analiza planova*.

<sup>64</sup> Videti rubriku *Ugovori*.

<sup>65</sup> Prema podacima iz rubrike *Oglasi o javnoj nabavci*, može se videti da se na dnevnom nivou objavi na desetine oglasa *Ispravka – obaveštenje o izmenama ili dodatnim informacijama*, koji ukazuju na izmenu konkursne dokumentacije. Ako bi se te informacije mogle dodatno automatizovati na Portalu, bilo bi značajno dodatno suziti obaveštavanje, npr. na područje rada određenog tužilaštva.

<sup>66</sup> Obaveza objavljivanja ovog obaveštenja ne postoji u slučajevima: hitnih nabavki iz člana 61. stav 9. ZJN; nabavke dobara koja se kotiraju i kupuju na robnim berzama (član 61. stav 3. tačka 2) ZJN); nabavki dobara ili usluga po posebno povoljnim uslovima od isporučioaca koji trajno obustavlja ili je obustavio poslovne aktivnosti, od stečajnog ili likvidacionog upravnika u okviru odgovarajućeg postupka, pogodbe sa poveriocima ili drugog odgovarajućeg postupka prema propisima države privrednog subjekta (član 61. stav 4. ZJN).

hitnosti. Pretpostavka je da KJN prati dalje postupanje naručilaca u vezi sa datim negativnim mišljenjima<sup>67</sup>, u smislu na koji način su naručioci dalje sprovedi nabavke za koje je dato negativno mišljenje, posebno što naručioci nisu dužni da čekaju mišljenje KJN, ali u praksi najčešće to čine. Ako KJN da mišljenje da nije osnovana primena pregovaračkog postupka, a naručilac ipak nastavi sa njegovim sprovođenjem, to bi onda značio prekršaj za naručioca i odgovorno lice naručioca iz člana 236. stav 1. tačka 3) ZJN.

S obzirom da tužilaštvo ima uvid u dokumentaciju na Portalu, pretpostavka je da ima uvida i u data mišljenja KJN, s obzirom da se komunikacija između naručioca i KJN takođe odvija putem Portala.

### **2.2.3. Faza podnošenja i razmatranja ponuda i dodele ugovora**

Crvene zastavice, navedene u Priručniku u vezi ove faze, koje se mogu pratiti preko odgovarajućih indikatora na Portalu su:

#### ***- Nerazumna kašnjenja u proceni i rangiranju ponuda***

Prema čl. 146. i 147. ZJN obaveza je naručilaca da odluku o dodeli ugovora, odnosno odluku o obustavi postupka, donesu u roku od 30 dana od isteka roka za podnošenje ponuda, osim ako je u konkursnoj dokumentaciji određen duži rok. Od 2024. godine, nakon poslednjih izmena ZJN, ako naručilac ne sprovede stručnu ocenu u propisanom roku, odnosno ako ne donese ili ne objavi odluku u propisanom roku, čini prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 11) ZJN. Navedeno postupanje KJN može da prati putem Portala, ujedno KJN je ovlašćena za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.

#### ***- Ako je ugovor ili okvirni sporazum zaključen iako je u zakonskom roku podnet zahtev za zaštitu prava***

Nakon objavljivanja odluke o dodeli ugovora ili odluke o zaključenju okvirnog sporazuma, naručilac po pravilu, mora da sačeka istek roka za podnošenje ZZP-a. Izuzeci su propisani članom 151. stav 2. ZJN<sup>68</sup>. To ne znači da u ovim slučajevima ne postoji mogućnost podnošenja ZZP-a<sup>69</sup>, već da naručilac nema obavezu da čeka rok od 10 dana nakon objavljivanja odluke. Ukoliko bi naručilac zaključio ugovor, a da nisu ispunjeni uslovi iz člana 151. ZJN, to bi značilo prekršaj shodno članu 236. stav 1. tačka 12) ZJN i navedeno postupanje KJN prati<sup>70</sup>.

Podnošenje ZZP-a, po pravilu, zadržava dalje aktivnosti u sprovođenju postupka, osim u slučaju nabavke zbog hitnosti iz člana 61. stav 1. tačka 2) ZJN i ukoliko Republička komisija, na obrazloženi predlog naručioca dozvoli nastavak sprovođenja postupka pre okončanja postupka zaštite prava<sup>71</sup>.

Ukoliko je naručilac zaključio ugovor o javnoj nabavci, pre isteka roka za podnošenje ZZP-a (a da nije reč o slučajevima iz člana 151. stav 2. ZJN), ili ukoliko je zaključio ugovor nakon podnošenja

---

<sup>67</sup> Izveštaj o monitoringu za 2021. godinu pokazuje da je KJN podnela zahteve za pokretanje prekršajnog postupka iz navedenog razloga protiv dva naručioca, što pretpostavlja da KJN prati način postupanja naručilaca koji su dobili negativno mišljenje.

<sup>68</sup> Naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci i pre isteka roka za podnošenje ZZP-a: na osnovu okvirnog sporazuma; u slučaju primene sistema dinamične nabavke; ako je podneta samo jedna ponuda, koja je prihvatljiva; u slučaju primene pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva iz člana 61. stav 1. tačka 2) ZJN.

<sup>69</sup> Smanjena je mogućnost podnošenja ZZP-a u situaciji kada je podneta samo jedna ponuda.

<sup>70</sup> Poznati su slučajevi iz prakse, gde je naručilac dobio više od jedne ponude, nije sačekao istek roka za podnošenje ZZP-a, zaključio je ugovor, pa je KJN vršila monitoring takvog postupanja.

<sup>71</sup> Odredba člana 216. ZJN.

ZZP-a, a pre odluke Republičke komisije, sankcija koja je propisana članom 233. stav 1. ZJN je poništenje ugovora od strane Republičke komisije.

***- Neopravdano produženje roka za podnošenje ponude***

Produženje roka za podnošenje ponuda je svakako aktivnost koju Portal beleži, objavljuje se poseban oglas (*Ispravka – obaveštenje o izmenama ili dodatnim informacijama*), koji se može pratiti i preko rubrike *Postupci javnih nabavki/O glasi o javnoj nabavci/Ispravka – obaveštenje o izmenama ili dodatnim informacijama (Slika 11)*<sup>72</sup>. Međutim, samo na osnovu praćenja ovog oglasa, ne može se znati šta je razlog izmene, da li je to produženje roka za podnošenje ponuda, izmena konkursne dokumentacije koja npr. ne zahteva produženje roka ili je to samoinicijativno produženje roka za podnošenje ponuda. Čak i kada je reč o samoinicijativnom produženju roka za podnošenje ponuda od strane naručioca, to ne znači nužno zloupotrebu, može se npr. desiti da je tokom letnjeg perioda potrebno usaglasiti prisustvo članova komisije zbog korišćenja godišnjih odmora (npr. od 1. januara 2024. godine, obavezno je učešće službenika za javne nabavke u komisiji za javnu nabavku, što kod naručilaca koji npr. imaju samo jednog službenika zahteva dodatnu organizaciju).

Crvene zastavice kod kojih je bitno sagledati gde se može javiti propust, s tim da je to van Portala:

***- Neodgovarajuća sadržina zapisnika o otvaranju ponuda***

Moguća je u vezi sa tzv. beleškom sa javnog otvaranja ponuda, u situaciji kada se dostavlja sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponuda (koje zbog naplativosti nije deo e-ponude) ili uzorci. Sve navedeno, ako je traženo konkursnom dokumentacijom, dostavlja se na pisarnicu naručioca u roku predviđenom za podnošenje ponuda. Postoji mogućnost da se načini propust, jer od uvođenja e-ponuda privredni subjekti su manje zainteresovani da dolaze ili ostaju na otvaranju ponuda kod naručioca (mogu da prate otvaranje ponuda direktno putem Portala, osim tog dela u vezi sa sredstvom obezbeđenja i uzorcima, ako su traženi). Ova beleška se učitava prilikom stručne ocene ponuda, tako da tužilaštvo ima uvida u sadržinu iste. Propust koji bi eventualno mogao da se desi, je u vezi sa sredstvom obezbeđenja za ozbiljnost ponude i uzorcima, na način da su npr. stigli neblagovremeno, ili da su imali određene nedostatke, a naručilac dozvolio izmenu, iako ista nije dozvoljena prema odredbama ZJN. To bi onda značilo i da podaci, koji su uneti u belešku sa otvaranja ponuda ne odgovaraju činjeničnom stanju. U pogledu zapisnika o otvaranju ponuda, koji formira Portal, naručilac na to nema uticaja.

***- Ponuda je dostavljena i prihvaćena nakon roka za dostavljanje***

S obzirom da se ponude dostavljaju elektronskim putem (putem Portala), nije moguće da se ponuda dostavi nakon roka za dostavljanje (osim u slučaju primene člana 62. stav 9. ZJN, jer se tu ponude i ne dostavljaju putem Portala). Ono što bi eventualno bilo moguće, što naravno nije dozvoljeno<sup>73</sup>, je u vezi sa prethodno navedenom crvenom zastavicom, i odnosi se neblagovremeno dostavljanje sredstva obezbeđenja za ozbiljnost ponude ili uzoraka, ako su traženi.

---

<sup>72</sup> Može se sagledati ako je bilo više izmena konkursne dokumentacije u okviru istog postupka javne nabavke, može se steći uvid koliko često određeni naručilac vrši izmene, mada taj podatak naravno zavisi i od broja postupaka javnih nabavki koje jedan naručilac sprovodi na godišnjem nivou, jer nije isto ako naručilac sprovodi više stotina nabavki i naručioca koji ima npr. ispod 30 nabavki na godišnjem nivou.

<sup>73</sup> Članom 135. stav 3. ZJN je propisano da ponuđač, u roku za podnošenje ponude, može da izmeni, dopuni ili opozove svoju ponudu, na način na koji je podneo osnovnu ponudu. To znači da je rok za podnošenje ponuda krajnji trenutak i za dostavljanje sredstva obezbeđenja za ozbiljnost ponude/uzoraka, ako su traženi konkursnom dokumentacijom. Dalje je, članom 139. stav 3. ZJN propisano da, ako su delovi ponude podneti neblagovremeno, naručilac će po okončanju postupka otvaranja, neotvorene delove ponude da vrati ponuđaču, sa naznakom da su podneti neblagovremeno. To znači da bi naručilac imao obavezu da odbije ponudu u kojoj je sredstvo obezbeđenja

Crvene zastavice koje zahtevaju uvid u dokumentaciju:

***- Ako u radu komisije učestvuje politički funkcioner ili rukovodilac sa mogućnosti uticaja na odluke ostalih članova***

Odluka o sprovođenju postupka, kojom se imenuje komisija se učitava na Portal (tužilaštvo ima mogućnost uvida), tako da se podaci o članovima, eventualnim zamenicama članova komisije mogu konstatovati uvidom u sadržinu ove odluke. Ono što u praksi predstavlja moguće i češće situacije je uticaj na postupanje članova komisije, ali na način da taj uticaj nije uvek lako dokazati (osim ako nije prijavljen/evidentiran od strane samih članova komisije, ako nije ostao neki pisani trag o tom uticaju – npr. e-mail ili slično). Češće se taj uticaj vrši usmenim putem, pritiscima i slično.

***- Namerne računске greške u ponudi koja je prihvaćena usled kojih je prikazana umanjena ukupna vrednost ponude u odnosu na vrednosti pojedinačnih stavki***

Prema odredbama člana 142. st. 4. i 5. ZJN, ako ponuda sadrži računsku grešku, naručilac je u obavezi da od ponuđača zatraži da prihvati ispravku računске greške (u slučaju razlike između jedinične i ukupne cene, merodavna je jedinična cena)<sup>74</sup>, a ponuđač je dužan da dostavi odgovor u roku od pet dana od dana prijema zahteva, s tim da naručilac ima obavezu da ponudu odbije, ako se ponuđač ne saglasi sa ispravkom računске greške. To znači ako bi ponuđač pravio namerne računске greške, komisija pri stručnoj oceni ponuda bi isto morala da konstatuje, i da traži ispravku računске greške isključivo prema jediničnoj ceni. Do crvene zastavice bi moglo da dođe ukoliko komisija za javnu nabavku ne bi proveravala postojanje računске greške (to se svodi na proveru računskih operacija u obrascu strukture cene, predmeru radova i sl.). Ako je nešto tako i prošlo (komisija za javnu nabavku propustila da izvrši svoju obavezu), navedeno bi se konstatovalo pri izvršenju ugovora, jer bi se fakturisanje vršilo prema pojedinačnim stavkama. Ako je u postupku podneto više od jedne ponude, drugi ponuđači često vrše uvid u dokumentaciju izabranog ponuđača, pa bi se navedeno moglo primetiti.

***- Odbacivanje ponude kvalifikovanog ponuđača, posebno ako je njegova ponuda najniža, usled razloga koji nisu na zakonu zasnovani ili jasno obrazloženi***

Ponuđač čija je ponuda neosnovano odbijena ima mogućnost podnošenja ZZP-a, posebno ako mu je ponuda najpovoljnija, osim ako ponuđač ne poznaje pravila zakona, pa i ne shvati da je odbijanje njegove ponude protivno tim odredbama. Mada nekada ponuđači, kao što kažu, neću da se zameraju naručiocu.

***- Dodela ugovora ponuđaču čija ponuda nije najjeftinija, odnosno najpovoljnija, uz nepostojanje adekvatnog obrazloženja***

Ova crvena zastavica je u vezi sa prethodnom, jer ponuda koja je najjeftinija (ako je kriterijum zasnovan na najnižoj ponudenoj ceni), a nije izabrana, morala bi prethodno da se odbije i da se navede razlog odbijanja.

---

za ozbiljnost ponude ili uzorci dostavljeni neblagovremeno, shodno odredbama člana 144. stav 1. tač. 3) i 4) ZJN. Situacija koja bi mogla da se desi u praksi, iako nije dozvoljena, je da naručilac ipak prihvati neblagovremeno dostavljeno sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude/uzorke odnosno da ih tretira kao da su podneti blagovremeno, u roku za podnošenje ponuda, ili da dozvoli da se dostavljeno sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude sa nedostatkom, zameni sa onim koji neće imati taj nedostatak. Rizik za to postoji, jer su ponuđači, nakon uvođenja elektronskog podnošenja ponude, manje zainteresovani da dolaze na otvaranje ponuda u prostorije naručioca. Na tom otvaranju sačinjava se beleška, koja se kasnije učitava na Portal, a u kojoj se konstatuje koji je ponuđač i kada dostavio zahtevano sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude/uzorke.

<sup>74</sup> Član 142. stav 6. ZJN.

*- Nije vršena provera tačnosti navoda ponuđača, čija je ponuda prihvaćena i kome je ugovor dodeljen, o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor*

Ako je reč o nabavkama čija je procenjena vrednost veća od 5.000.000 dinara, naručilac je dužan da zahteva dostavljanje dokaza o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor<sup>75</sup>, osim ako ponuđač već u ponudi nije samoinicijativno dostavio dokaze. Međutim, kod nabavki čija je procenjena vrednost 5.000.000 ili niže, naručilac nema tu obavezu, osim ako se na to nije obavezao konkursnom dokumentacijom. Moguće da je u tom kontekstu i veća verovatnoća davanja lažnog podatka, jer ne postoji obaveza provere. Mada, naručilac može, bez obzira na procenjenu vrednost javne nabavke, da zatraži od ponuđača dostavljanje dokaza radi provere podataka navedenih u izjavi o ispunjenosti kriterijuma, ako je to potrebno za pravilno sprovođenje postupka (npr. u slučaju sumnje u istinitost podataka navedenih u izjavi).

*- Ponuda određenog ponuđača je prihvaćena iako bi po zakonu morala biti odbijena (postojanje nekog od osnova za isključenje iz člana 111. ZJN ili neispunjavanje predviđenih kriterijuma za izbor ponuđača)*

U pogledu člana 111. ZJN, većina privrednih subjekata je upisana u Registar ponuđača, tako da i nema obavezu da dostavlja dokaze za tač. 1) i 2) iz čl. 111. ZJN (krivična dela i poreze)<sup>76</sup>, dok se preostali osnovi iz ovog člana samo dokazuju izjavom (ne dostavljaju se dokazi, niti ih je moguće pribaviti u smislu da tačno određeni organ/organi iste mogu da potvrde potvrdama i slično). U pogledu utvrđivanja neispunjavanja zahtevanih kriterijuma za izbor ponuđača (npr. kadrovski kapacitet, tehnički kapacitet, dozvole nadležnog orana i dr.), to zahteva uvid u dokumentaciju (konkursnu dokumentaciju, dostavljenu ponudu).

Crvene zastavice koje zavise od softverskih mogućnosti Portala:

*- Kvalifikovani ponuđači povlače svoje ponude neposredno pred otvaranje ponuda*

Portal neće otvoriti ovakve ponude, informaciju o tome ima privredni subjekt koji je povukao svoju ponudu. Tužilaštvo nema putem kontrolnog pristupa Portalu uvida u navedeno.

Analogno sa konceptom ove crvene zastavice, i neka druga postupanja na taj način mogu postati potencijalne crvene zastavice. Npr. zahtev da se dostavi sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude ili uzorci<sup>77</sup>, zahtevanje obilaska lokacije tokom roka za podnošenje ponude<sup>78</sup>, pa čak i postavljanje pitanja od strane privrednog subjekta na sadržinu konkursne dokumentacije, jer sve navedeno potencijalno ukazuje na zainteresovanost nekog privrednog subjekta za učesćem u postupku, a sve informacije o tome ima naručilac. Npr. naručilac kada dobije pitanje ili ukazivanje na nedostatke u sadržini konkursne dokumentacije, zna koji privredni subjekt je postavio pitanje, dok taj podatak nije javan dok se ponude ne otvore. Međutim, ako naručilac favorizuje određenog ponuđača, onda će taj favorizovani dobiti informaciju koji privredni subjekt je postavio pitanje. U takvim situacijama je moguće da favorizovani pokuša da utiče na drugog privrednog subjekta, npr. da taj drugi ne učestvuje u postupku ili na neki drugačiji način (npr. da tog privrednog subjekta uključi u ugovor), što može da dovede i do dogovora ponuđača.

---

<sup>75</sup> Član 119. ZJN.

<sup>76</sup> Rizik bi postojao ako nadležni organi ne dostavljaju blagovremeno informacije APR-u, koja vodi Registar ponuđača, o potrebi brisanja iz ovog registra (npr. ako privredni subjekt ne plaća poreze).

<sup>77</sup> Ne dostavljaju se putem Portala, već na pisarnicu naručioca. Kako bi smanjili rizik odavanja informacija favorizovanim ponuđačima, predaja sredstva obezbeđenja ili uzoraka često se vrši na dan isteka roka za podnošenje ponuda.

<sup>78</sup> Ovde je rizik i ako naručilac, npr. kod nabavke radova, organizuje zajednički obilazak lokacije sa više privrednih subjekata.

O pojedinim crvenim zastavicama je već pomenuto u prethodnom delu Izveštaja, kao što je ***Određeni ponuđači učestvuju samo na određenim geografskim područjima.***

Primeri iz sudske prakse, navedeni u ovom delu Priručnika, se praktično isključuju kao mogućnosti sa elektronskim podnošenjem ponuda (osim slučaja pod tačkom 2).

#### **2.2.4. Faza izvršenja ugovora**

Većina crvenih zastavica, navedenih u vezi ove faze u Priručniku, se ne mogu pratiti putem Portala, jer su dokumentacija i radnje na nivou naručioca, van Portala.

Ono što je obaveza od 2024. godine, je da se evidentira svaka izmena ugovora u Registru ugovora (kod javnih nabavki u smislu onoga što jesu izmene ugovora propisane čl. 156-161. ZJN), kao i izvršenje (informativni podaci), pa se na osnovu ovih podataka mogu pratiti razlike u odnosu na prvobitnu vrednost, trajanje ugovora i slično.

Faza izvršenja ugovora je praktično i najviše izložena riziku, i odvija se na relaciji naručilac konkretni ponuđač.

### ***3. MOGUĆNOSTI KORIŠĆENJA DOSTUPNIH FILTERA NA PORTALU***

#### **3.1. PRIKAZ RUBRIKA NA PORTALU**

Pored prethodno navedenih mogućnosti za pristup podacima na Portalu i njihovoj obradi, sagledavanja uvođenja potencijalnih indikatora i kriterijuma za pretragu u vezi sa crvenim zastavicama iz Priručnika, u nastavku će biti predstavljene i druge trenutne mogućnosti/filteri na Portalu u vezi sa dostupnošću podataka. Shodno tome, može se sagledati koji još kriterijumi za pretragu ili indikatori bi mogli biti korisni za tužilaštvo.

##### **- Rubrika *Analiza planova***

Ova rubrika omogućava da se sagledaju podaci prema: godini plana javnih nabavki; naručiocu; predmetu javne nabavke; vrsti predmeta (dobra, usluge, radovi); vrsti postupka; procenjenoj vrednosti (uz napomenu da tužilaštvo ima pristup i podacima o procenjenoj vrednosti koja nije objavljena); CPV oznaci; NSTJ u smislu mesta izvršenja ugovora; statusu nabavke<sup>79</sup>.

Sve navedeno omogućava kombinaciju različitih kriterijuma za pretragu. Npr. da se sagleda planiranje određenog naručioca za određeni predmet nabavke kroz više godina (ako je reč o predmetu nabavke koji se ponavlja - **Slika 12**). Može se videti za koje predmete nabavki procenjene vrednosti nisu bile objavljene javno. Može se sagledati šta je bilo planirano za određeni predmet nabavke, za više naručilaca, za više godina, sa unošenjem odgovarajućeg dela CPV oznake, prema određenoj NSTJ klasifikaciji, itd.

Dodatno Portal omogućava da se određeni filteri kreiraju i vrši automatsko obaveštavanje o promenama (npr. da Portal obavesti ako je naručilac planirao novu javnu nabavku, ako je pokrenuo određenu nabavku koja je već bila u planu, ako je odustao od nje, ako je vršio neku izmenu).

---

<sup>79</sup> Status: sve, planirano, odustanak, izmena, pokrenuta nabavka.



Sa tužilaštvom bi se moglo razmotriti koji dodatno filteri bi mogli da budu korisni. Npr. filter prema određenoj vrsti i delatnosti javnog naručioca (recimo ako postoji potreba da se sagleda planiranje većeg broja naručilaca iz iste delatnosti, npr. iz oblasti zdravstva).

- Rubrika *Postupci javnih nabavki*

Ova rubrika je više puta pomenuta u prethodnom delu Izveštaja, prevashodno pod tačkom 1.2. Sektorski rizici. Tako je predstavljeno kako se sagledavaju podaci u pogledu završenih postupaka javnih nabavki (okončanih zaključenjem ugovora ili okvirnog sporazuma), pa kako se dalje sužava obrada podataka u zavisnosti do kojih se podataka želi doći (dat je primer sa pregledom podataka samo za IT usluge, pa su dalje sagledani podaci za određenog naručioca, s tim da je dat osvrt i na učešće određenog ponuđača).

Rubrika *Postupci javnih nabavki* omogućava da se sagledaju podaci prema: određenom naručiocu (mogli bi se kreirati filteri i za posmatranje više naručilaca<sup>80</sup>); nazivu predmeta nabavke<sup>81</sup>; vrsti predmeta nabavke (dobra, usluge, radovi<sup>82</sup>); vrsti postupka javne nabavke (npr. ako se želi sagledati samo pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva<sup>83</sup>); CPV oznaci<sup>84</sup>; objavljenoj procenjenoj vrednosti javne nabavke<sup>85</sup>; NSTJ oznaci (u konkretnom je reč o mestu izvršenja ugovora); roku za podnošenje (ako se npr. žele pratiti postupci nabavke u toku); status (objavljen; otvorene ponude; suspendovan (zaštita prava); obustavljen; završen; poslati pozivi<sup>86</sup>; poništen<sup>87</sup>; odustanak<sup>88</sup>).

---

<sup>80</sup> Mogli bi se sagledati podaci i za sve naručioco koji u svom nazivu imaju nešto zajedničko, kao što su npr. škole, jer je uobičajeno da škole tu reč imaju u svom nazivu, bez obzira da li je reč o osnovnoj ili srednjoj školi. Međutim, ako bi se želeli sagledati podaci za određene naručioco (npr. iz oblasti zdravstva), kreiranje filtera bi trebalo da obuhvati više korena reči (npr. zdravstven, bolnic, zdravlj, kako bi se obuhvatili svi zdravstveni centri, bolnice, domovi zdravlja (**Sila 13**). Pretragom na ovaj način došlo se do 17.714 postupaka. Ako bismo dalje hteli samo da sagledamo podatke za radove (vrsta predmeta) došli bismo do 306 postupaka, što govori da ovi naručioci prevashodno nabavljaju dobra i usluge. Ako bismo dalje uzeli samo postupke u kojima je objavljena procenjena vrednost veća od 50.000.000 dinara, došli bismo samo do 4 postupka, što ne znači da ih nije bilo više, jer Portal nije javno mogao da povuče podatke o procenjenim vrednostima koje nisu objavljene. Tužilaštvo ima uvid u podatke o procenjenim vrednostima, čak i kada nisu objavljene, uvidom u konkretan postupak, ali bi bilo korisno omogućiti da se pregled tih podataka automatizuje. Od četiri selektovana postupka, najveću procenjenu vrednost ima nabavka Ministarstva zdravlja za nabavku radova na rekonstrukciji i izgradnji dela Ila faze Kliničkog centra Srbije, procenjena vrednost 1.225.083.333 dinara. Da bi se dalje sagledali drugi podaci od značaja (npr. vrednost zaključenog ugovora, broj ponuda...) bilo bi neophodno ući u konkretan postupak. Podnete su tri ponude grupe ponuđača, najniža ponuda je vrednosti 1.184.000.000 dinara, s tim da je ta ponuda odbijena zbog nepostupanja u skladu sa zahtevima iz konkursne dokumentacije. Dalje što se vidi je da su sva pitanja u vezi konkursne dokumentacije postavljena od strane nosioca grupe izabrane ponude.

<sup>81</sup> Ako se želi šira pretraga onda se unosi samo koren reči predmeta nabavke.

<sup>82</sup> Moguće je izvući pregled svih postupaka za određenog naručioca, za npr. radove.

<sup>83</sup> Npr. mogu se sagledati podaci za određenog naručioca. U pretragu su uneti podaci za JP SRBIJAGAS NOVI SAD, Novi Sad (bio prvi u pregledu pregovaračkih postupaka) i konstatovano je da ovaj naručilac ima 13 pregovaračkih postupaka u tom pregledu, od čega su pretežno usluge (10 postupaka). Za samo 3 postupka, od 13, javno je dostupna procenjena vrednost i najveća iznosi 8.818.515.000 dinara, za nabavku radova Razvodni gasovod Beograd-Valjevo-Loznica. U objavljenom obaveštenju o sprovođenju pregovaračkog postupka, kao osnov je naznačen član 61. stav 1. tačka 2) ZJN (nabavka po hitnosti). Međutim, postupak je obustavljen pre isteka roka za podnošenje ponude (Odluka o obustavi objavljena 4.6.2021. godine).

<sup>84</sup> Uz napomenu da postupak ima samo jednu CPV oznaku u ovom delu, ali se pretraga može vršiti prema ključnim početnim brojevima CPV oznake.

<sup>85</sup> Npr. ako se u kriterijum pretrage unese procenjena vrednost iznad 150.000.000 dinara i otvoreni postupak (u okviru rubrike *Vrsta postupka*) dobiće se pregled od 2.384 postupaka; ako se dalje u *Status* unese *Objavljen* dolazi se do 37 postupaka za koje su u toku rokovi za podnošenje ponuda.

<sup>86</sup> Odnosi se na pregovaračke postupke bez objavljivanja javnog poziva, u kojima je poslat poziv za podnošenje ponude.

<sup>87</sup> Postupci koji su poništeni u celini nakon usvajanja ZZP-a od strane Republičke komisije.

<sup>88</sup> Odnosi se na odustanak od sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

Sve navedene opcije pretrage mogu se kombinovati, shodno potrebi. Ono što nedostaje u ovoj rubrici, ako bi se gledali završeni postupci je izabrani ponuđač, ugovorena vrednost, eventualno broj ponuda. Izabrani ponuđač i ugovorena vrednost se može videti u rubrici *Ugovori*, ali bi bio koristan sveobuhvatniji pregled, dok broj ponuda nije dostupan ni u jednom filteru, osim ako se ne ulazi u podatke iz konkretnog postupka javne nabavke (**Sluke 1-3**).

Ako se proaktivno žele pratiti odgovarajuće sektorske nabavke, onda se na Portalu mogu postaviti odgovarajući filteri. U prethodnom delu su pojašnjene neke od mogućnosti. Kao što se mogu pratiti nabavke koje su okončane, tako se mogu pratiti i nabavke koje su u toku, u kojima nije došlo do otvaranja ponuda (u statusu se u tom slučaju ne bira *Završen postupak* već *Objavljen*), kao i postupci koji će tek biti objavljeni (u tom slučaju ne bira se status postupka, već se kreira filter, sa odgovarajućim kriterijumima, kojim Portal automatski obaveštava kada se objavi nabavka koja ispunjava unapred postavljene kriterijume).

#### - Rubrika *Oglasi o javnoj nabavci*

Ova rubrika daje pregled objavljenih oglasa. Može se kombinovati sa nazivom naručioca, kao i nazivom odnosno vrstom oglasa. Npr. ako se želi izvući pregled postupaka u kojima je podnet ZZP, onda će se uneti *O baveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava* i dobija se pregled od 3.070 podneta ZZP-a. Bilo bi korisno da ovaj pregled obuhvata i druge kriterijume (npr. vrsta predmeta nabavke – dobra, usluge, radovi), faza podnošenja ZZP-a (pre ili posle isteka roka za podnošenje ponuda), da li je postupak okončan pred naručiocem ili Republičkom komisijom, kako je okončan (ovo iz razloga što bi se mogli pratiti i slučajevi odustanka od podnošenja ZZP-a pred naručiocem<sup>89</sup>, jer navedeno može predstavljati i crvenu zastavicu).

Interesantni za sagledavanje u ovoj rubrici su i oglas *O baveštenje o izmeni ugovora*, koje se odnosi na dva osnova izmene ugovora – čl. 157. ZJN (*izmene u pogledu dodatnih dobara, usluga ili radova*) i 158. ZJN (*izmene usled nepredviđenih okolnosti*), s obzirom na visoke procenete mogućih izmena (do 50% vrednosti prvobitnog ugovora). Moguće je izvršiti pregled svih objavljenih izmena ugovora, po ova dva osnova, za konkretnog naručioca. Može se sagledavati i prema predmetu nabavke, s tim da bi se kriterijumi pretrage mogli dopuniti (npr. vrsta predmeta – dobra, usluge, radovi; izabrani ponuđač), kako bi se lakše sagledalo da li u istom postupku ima više izmena ugovora.

#### - Rubrike *Odluke o dodeli ugovora/Odluke o zaključenju okvirnog sporazuma*

Daju pregled donetih odluka o dodeli ugovora (okvirnog sporazuma) po postupcima, ali i po partijama (ako je postupak oblikovan po partijama). Međutim, ukoliko u postupku dođe do zaštite prava i usvajanja istog, dolazi do ponavljanja stručne ocene i donošenja nove odluke koja može da rezultira izborom drugog ponuđača. Iz tog razloga sigurniji podatak je u narednoj rubrici *Ugovori*.

#### - Rubrika *Ugovori*

Ova rubrika sadrži konačan podatak (ako se poredi sa prethodnom), jer je ovde ugovor zaključen. Može se izvršiti pregled svih ugovora zaključenih od strane određenog naručioca; po predmetu nabavke (npr. ako se želi sagledati određeni predmet nabavke kod određenog naručioca, u više

---

<sup>89</sup> Ako je postupak obustavljen pred Republičkom komisijom biće javno dostupno rešenje Republičke komisije o navedenom.

godina<sup>90</sup>); može se sagledati određeni period<sup>91</sup>; ugovorna strana<sup>92</sup>; ugovorena vrednost<sup>93</sup>; ugovorena vrednost sa izmenama<sup>94</sup>.

Na isti način se sagledava i rubrika ***Okvirni sporazumi***.

- Rubrika ***Registar ugovora***

Ova rubrika predstavlja novu bazu podataka o zaključenim ugovorima, kako u javnim nabavkama, tako i u nabavkama izuzetih po osnovu člana 27. ZJN (nabavke ispod limita). Jedino što ne obuhvata su podaci o izuzecima iz čl. 11-21. ZJN. S obzirom da se podaci objavljuju od početka 2024. godine, shodno poslednjim izmenama i dopunama ZJN, to znači da se vezuje za odluke o dodeli ugovora (okvirnih sporazuma) donetih u 2024. godini (kada je reč o postupcima javnih nabavki), odnosno zaključene ugovore u 2024. godini za nabavke iz člana 27. ZJN. Samim tim ne obuhvata podatke retrokativno. Međutim, svakako će omogućiti nove podatke o nabavkama naručilaca, jer se prvi put pojedinačno vide podaci o nabavkama za koje se ne sprovode postupci javnih nabavki.

Novina je i što naručioci prvi put imaju obavezu da za sve osnove izmena ugovora (čl. 156-161. ZJN) objavljuju podatke (a ne samo za čl. 157. i 158. ZJN).

Na osnovu ove rubrike može se izvršiti npr. pregled: svih objava zaključenih ugovora po konkretnom naručiocu; svih ugovora po konkretnom ponuđaču; pregled svih izmena ugovora (što omogućava i pregled izmena ugovora po konkretnom naručiocu).

Na isti način se sagledava i rubrika ***Registar ugovora/Okvirni sporazumi***, s tim da se okvirni sporazumi registruju samo zato što su osnova za dalje zaključivanje ugovora ili izdavanje narudžbenica.

- Rubrika ***Spisak ponuđača***

Ova rubrika je takođe više puta pomenuta u prethodnom delu Izveštaja i predstavlja značajan izvor podataka, jer pokazuje pregled po svakom ponuđaču: u kojim sve postupcima javnih nabavki je učestvovao; na koji način je podneo ponudu (samostalno ili kao član grupe); u kojim postupcima je izabran (zaključen ugovor ili okvirni sporazum). Ovi podaci omogućavaju različite preglede, kao što su: ugovori/okvirni sporazumi u kojima je ponuđač izabran kod određenog naručioca; po predmetu nabavke; vrsti predmeta nabavke (dobra, usluge, radovi); vrednosti ugovora, uključujući i vrednosti sa izmenama. Ono što nedostaje je mogućnost da se pregled podataka, po konkretnom ponuđaču, prikaže u Excelu.

## **3.2. PRIMERI OBRADJE PODATAKA KORIŠĆENJEM FILTERA**

---

<sup>90</sup> Samo voditi računa da ne znači da će se svake godine predmet nabavke nazvati identično.

<sup>91</sup> Npr. ugovori zaključeni u periodu od tri godine.

<sup>92</sup> Ovo je jedan od ključnih podataka. Ako ugovornu stranu čini više ponuđača (npr. izabrana je grupa ponuđača), svi članovi grupe će biti u ovom pregledu.

<sup>93</sup> Npr. mogu se sagledati ugovori preko određene vrednosti.

<sup>94</sup> Ovaj podatak je značajan jer pokazuje razliku u odnosu na vrednost zaključenog ugovora. Na Portalu je ta razlika, tamo gde postoji, obojena u žutu boju. Ukoliko se želi videti u čemu se sastoji izmena ugovora, odnosno iz kojih je razloga povećana vrednost ugovora, u tom slučaju se ulazi u konkretan postupak i informacije gledaju iz objavljenog obaveštenja o izmeni ugovora. U okviru ovog pregleda mogao bi da bude značajan filter kojim bi se dao pregled ugovora u kojima je došlo do povećanja vrednosti (praktično pregled tih žutih polja/ugovora).

- Ako pođemo od rubrike *Ugovori* i unesemo naziv određenog naručioca, dobiće se pregled svih njegovih ugovora zaključenih u postupcima javnih nabavki prema odredbama važećeg ZJN (**Slika 14**). Kao primer uzet je prvi naručilac koji se, u trenutku rada na Izveštaju, nalazio na Portalu (Dom za smeštaj odraslih lica „Kulina“ Aleksinac). U pregledu se nalazilo 212 ugovora, uz napomenu da je značajan broj ugovora zaključen u postupcima oblikovanim po partijama<sup>95</sup> (što je, po pravilu, dobro jer se podstiče konkurencija).

- Ako se dalje u tu pretragu **unesu naziv konkretnog ponuđača** (uzet je za primer DOO Euro Gas Subotica, jer se nalazio kao prvi u tom trenutku u pregledu objavljenih podataka), dolazi se do podatka da ovaj ponuđač u periodu primene ovog ZJN ima 6 ugovora sa ovim naručiocem – **Slika 15**). Po **nazivu predmeta** može se videti da je reč o nabavci gasa za potrebe kuhinje, vidi se vreme zaključenja ugovora (1 ugovor u 2021, 2 ugovora u 2022, 2 ugovora u 2023, 1 ugovor trenutno u 2024), njihove vrednosti (ugovorene bez i sa PDV-om, vrednosti nakon izmena<sup>96</sup>). Međutim, na osnovu ovakvog pregleda ne može da se vidi koliko je bilo ponuđača u svakom od tih postupaka, ali se to dalje može proveriti uvidom u svaki konkretan postupak. U tom pogledu **značajan dodatni kriterijum (filter) za pretragu na Portalu bi bio broj ponuda**. Ako bi bila dodata jedna kolona sa brojem ponuda<sup>97</sup>, to bi olakšalo dalju pretragu podataka (u ovom slučaju naručilac ima 6 ugovora sa jednim ponuđačem, u situaciji da je to veći naručilac i veći broj ugovora, to bi značilo više vremena za pretragu i dolaženja do informacija).

- Uvidom u podatke iz objavljenih Odluka o dodeli ugovora, konstatovano je da je DOO Euro Gas Subotica jedini ponuđač u svih 6 postupaka (najniža vrednost ugovora je 630.000 dinara bez PDV-a, a najviša 1.615.000 dinara bez PDV-a). Dalje utvrđivanje mogućih razloga zašto je DOO Euro Gas Subotica jedini ponuđač u svim ovim postupcima zahteva sagledavanje kompletnog postupanja pre isteka roka za podnošenje ponuda (npr. sadržine konkursne dokumentacije, u smislu da li ima bilo šta što deluje nepotrebno ograničavajuće; da li je bilo pitanja i ukazivanja od drugih zainteresovanih privrednih subjekata na sadržinu konkursne dokumentacije; da li je bilo podnetih ZZP-a).

Portal ima podatke da li je bilo ukazivanja na sadržinu konkursne dokumentacije, što je još jedan od parametara koji bi mogao da bude koristan. I ti podaci su nakon javnog otvaranja ponuda javno dostupni (ko je postavio pitanje, šta je bila sadržina pitanja/ukazivanja, kao i odgovor naručioca), ali ne postoji javni pregled s tim u vezi (u smislu da Portal dalje izdvoji postupke sa jednom ponudom, u kojima je bilo ukazivanja od strane zainteresovanih privrednih subjekata).

- Ako se vratimo na pregled podataka u ovih 6 postupaka, može se konstatovati da je samo u jednom bilo postavljeno pitanje od drugog privrednog subjekta u pogledu zahtevanog pojašnjenja. ZZP nije bilo. Inače da bi se podneo ZZP, prethodno mora da se ukaže naručiocu na ono što bi potencijalno moglo da bude predmet kasnijeg ZZP-a<sup>98</sup>. Na taj način se naručiocu daje dodatna šansa da razmotri ono na šta zainteresovani privredni subjekti ukazuju.

---

<sup>95</sup> Nabavka životnih namirnica; hrana, piće i namirnice za pripremanje hrane; Lekovi, sanitetski i laboratorijski materijal, itd.

<sup>96</sup> Uz napomenu da će se tek od 2024. godine videti podaci svih izmena ugovora u Registru ugovora, a ne samo onih izvršenih prema odredbama čl. 157. ili 158. ZJN.

<sup>97</sup> Mogli bi da se izdvoje samo ugovori sa jednom ponudom. Međutim, ovo ne znači nužno da su druge situacije u redu. Nekada se podnose tzv. uslužne ponude, samo da bi se stvarao utisak prividne konkurencije, a nekada ponuđači znaju da ne mogu da dobiju ugovor, ali podnose nekompletnu ponudu u cilju sticanja aktivne legitimacije (pravo da izvrše uvid u dokumentaciju izabranog ponuđača, pravo da kasnije eventualno podnesu ZZP, ako se pri tom uvidu konstatuju greške u stručnoj oceni koje su za posledicu morale da imaju odbijanje ponude, a ne njen izbor).

<sup>98</sup> Ako odemo u rubriku *Zaštita prava* na Portalu, videćemo da ovaj naručilac nema nijedan ZZP koji se vodio pred Republičkom komisijom. Dodatnu proveru vršimo pretragom objavljenih obaveštenja o podnetom zahtevu (kao vrsta

- Ako se dalje želi razmatrati ili otkloniti sumnja u eventualno ograničavanje zahteva onda bi se morala razmatrati sadržina konkursne dokumentacije, uz napomenu da to nije uvek jednostavno, posebno ako se neki detalj krije u tehničkoj specifikaciji (to bi najpre mogli da primete drugi potencijalni ponuđači iz te oblasti, ali oni se nisu oglašavali, niti kroz pitanja na konkursnu dokumentaciju, niti kroz podnošenje ZZP-a).

- Ono što se dalje može razmatrati je da li je naručilac objavio procenjenu vrednost (uz napomenu da takva obaveza ne postoji prema odredbama ZJN), kao i kolika je razlika između procenjene vrednosti i ponuđene cene (posebno ako ta vrednost nije objavljena, uz napomenu da se za potvrdu toga mora sagledati i sadržina konkursne dokumentacije, jer nekada naručiocu taj podatak znaju da objave u Modelu ugovora, ili da se može potencijalno zaključiti na osnovu pojedinih kriterijuma za izbor privrednog subjekta i slično). Prvo mesto gde se sigurno može videti procenjena i ponuđena vrednost je Zapisnik o otvaranju ponuda. Pregled tih podataka u ovih 6 postupaka, počev od 2021. godine, glasi:

- 1) Procenjena vrednost 1.400.000 dinara, ponuđena 1.375.000 dinara;
- 2) Procenjena vrednost 1.229.166 dinara, ponuđena 800.000 dinara;
- 3) Procenjena vrednost 816.666 dinara, ponuđena 630.000 dinara;
- 4) Procenjena vrednost 833.333 dinara, ponuđena 742.500 dinara;
- 5) Procenjena vrednost 1.666.666 dinara, ponuđena 1.615.000 dinara;
- 6) Procenjena vrednost 1.666.666,67 dinara, ponuđena 1.530.000 dinara.

Da bismo došli do ovih podataka morali smo da ulazimo u zapisnik o otvaranju ponuda u svakom pojedinačnom postupku. Kada je veći broj postupaka može se napraviti greška, tako da bi ovaj podatak dat od Portala ne samo ubrzao pregled podataka, nego bi i smanjio odnosno isključio mogućnost greške koju čovek može da napravi izvlačenjem ovih podataka. To govori da bi kao **kriterijumi/ filteri pretrage mogli da budu i podatak o iznosu procenjene vrednosti i da li je ista bila objavljena u postupku**. Rizik koji ovde ni Portal ne bi mogao da otkloni jeste ako je podatak o procenjenoj vrednosti objavljen negde u sadržini konkursne dokumentacije (npr. u Modelu ugovora), jer on ne "čita" takve podatke. Dakle, u ovom slučaju podatak bi se isključivo razmatrao sa stanovišta da li je taj podatak javno vidljiv na radnoj površini konkretnog postupka.

U vezi sa objavom procenjene vrednosti dalje su se sagledali podaci kroz *Analizu planova*, za konkretnog naručioca i konkretan predmet nabavke, u cilju provere da li je podatak o procenjenoj vrednosti bio vidljiv u planu javnih nabavki (**Slika 12**). Odgovor je da jeste (osim za 2024. godinu). To se može videti i preko radne površine postupka, jer se vuče podatak o procenjenoj vrednosti iz plana javnih nabavki, ako je objavljen (**Slika 16**), što znači da su ponuđači i na osnovu toga mogli da imaju projekciju procenjene vrednosti. Na taj podatak ponuđači ne mogu 100% da se oslone, jer se može desiti da naručilac planira da, iz iste pozicije iz plana, pokreće više postupaka, ili može da se procenjena vrednost promeni u odnosu na plan. Naime, prema članu 29. stav 1. ZJN, procenjena vrednost javne nabavke mora da bude validna u vreme pokretanja postupka, a obaveza izmene plana javnih nabavki (pre pokretanja postupka) postoji ako se procenjena vrednost povećava za više od 10%. To znači da, ako je procenjena vrednost povećana za npr. 6%, ili smanjena u odnosu na vrednost iz plana, neće postojati obaveza da se izvrši izmena plana i može doći do toga da se podatak u Zapisniku o otvaranju ponuda razlikuje u odnosu na Plan javnih nabavki.

---

oglasa), jer se postupak mogao završiti pred naručiocem (da i ne dođe do postupanja Republičke komisije), ali i tu vidimo da ovaj naručilac po odredbama važećeg ZJN nije imao podnetih ZZP-a.

U svakom slučaju koristan kriterijum/filter za pretragu u pregledu *Ugovora* bio bi podatak o procenjenoj vrednosti (da prethodi podatku o ugovorenoj vrednosti) i da se vidi da li je procenjena vrednost bila objavljena na radnoj površini postupka. Na osnovu takvog pregleda mogli bi da budu interesantni slučajevi kada je ponuđena vrednost jedine ponude blizu procenjene koja nije bila objavljena. U tom pogledu prvo bi mogao da bude kriterijum pregleda svih takvih postupaka (veći broj podataka), pa naručiocu sa određene teritorije (smanjilo bi broj podataka), zatim za konkretnog naručioca (dodatno bi smanjio broj podataka), za konkretan predmet nabavke (dodatno smanjenje broja podataka).

Ako bismo hteli da vidimo da li se određeni ponuđač (u konkretnom DOO Euro Gas Subotica), pojavljuje kao izabrani ponuđač i kod drugih naručilaca, to bismo mogli da učinimo preko istog pregleda *Ugovori*, samo isključimo naziv naručioca i naziv predmeta nabavke (**Slika 17**). Dobijamo pregled 38 stavki, odnosno 38 ugovora, ali ne možemo na osnovu ovog pregleda da proverimo da li je navedeni ponuđač i u drugim postupcima bio jedini ponuđač, ili je bilo još ponuda, već bi moralo da se ulazi u svaki konkretni postupak, osim ako se ne uvede dodatni kriterijum za pretragu (npr. broj ponuda), bez obzira da li bi to bio javni podatak ili bi se odnosio samo na institucije koje imaju pristup podacima na Portalu.

Ako bismo ovih 38 stavki hteli dalje da suzimo na određeno područje, npr. samo na naručioca iz Nišavske oblasti (RS225-Nišavska oblast), takvu opciju ovaj pregled ne pruža, ali bi svakako Portal mogao da da jer su se svi naručiocu prilikom registracije opredelili za NSTJ sedište<sup>99</sup>.

Dakle, za potrebe nadležnog tužilaštva kod pretrage podataka o *Ugovorima* mogli bi da budu od značaja i filteri:

- NSTJ - sedište naručioca
- Iznos procenjene vrednosti
- Da li je podatak o procenjenoj vrednosti bio objavljen
- Broj ponuda

Na osnovu ovih dodatnih kriterijuma na Portalu, nadležno tužilaštvo bi moglo da dobije dodatne mogućnosti za sagledavanje podataka (smanjivanje podataka sa većeg na manji obuhvat, kao i potpunije informacije za dalje postupanje).

Dodatna mogućnost pretrage podataka dostupnih na Portalu može da se izvrši i pregledom *Spiska ponuđača* (**Slika 18**). Npr. u konkretnom slučaju, ako u pregled podataka unesemo naziv konkretnog ponuđača DOO Euro Gas Subotica, možemo dobiti sledeće informacije:

- Učestvovao je u 47 postupaka javnih nabavki
- U 39 postupaka javnih nabavki je izabran<sup>100</sup>, od toga u 25 postupaka je samostalno podneo ponudu, u 14 je bio član grupe ponuđača (ako bi se htelo sagledavati sa kojim ponuđačima moralo bi se ulaziti u konkretne postupke)
- Ako se sagledaju nazivi predmeta nabavki, to su prevashodno nabavke gasa.

---

<sup>99</sup> Ovde uz napomenu da su pojedini naručiocu prilikom registracije izabrali najšire sedište, odnosno RS kao Srbija.

<sup>100</sup> Ako se pogledaju podaci u APR-u, može se konstatovati da ova firma posluje od 2000. godine.

## 4. PRIMENA MATRICE RIZIKA SHODNO PODACIMA NA PORTALU

### 4.1. PRAĆENJE PODATAKA KROZ FAZE JAVNE NABAVKE

Pregled mogućnosti primene crvenih zastavica, opštih i posebnih, predstavljen je u nastavku kroz sve faze javne nabavke, u delu koji se odnosi na dostupnost podataka na Portalu.

#### 4.1.1. Praćenje podataka pre pokretanja postupka javne nabavke

Pored svih prethodno naznačenih mogućnosti pregleda i obrade podataka na Portalu, u ovom delu će se dodatno sagledati mogućnosti primene matrice rizika prikazanih u Priručniku kroz rubriku *Analiza planova*, a u cilju sagledavanja mogućnosti za proaktivne istrage.

Naznačeno je da bi takve nabavke trebalo pratiti od samog početka. U tom pogledu početni podaci na Portalu nalaze se u planovima javnih nabavki. Rubrika *Analiza planova* sadrži spisak svih nabavki, svih naručilaca koje su objavljene do tog trenutka.

Mogućnosti:

- Izabere se tekuća godina (2024), jer se žele pratiti nabavke koje tek treba da se pokrenu.
- Izabere se procenjena vrednost, npr. iznad 150.000.000 dinara, dobija se pregled od 586 stavki. Kad se pogleda formirani excel videće se nabavke u kojima je procenjena vrednost objavljena<sup>101</sup>. Ako se u pretragu dalje unesu samo radovi, doći će se do 163 stavke.
- Dalje se obrada podataka može sužavati prema NSTJ oznaci (odnosi se na mesto izvršenja ugovora) – npr. u kriterijum pretrage mogu se uneti sve NSTJ koje odgovaraju teritorijalnoj nadležnosti Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Nišu (Niš, Negotin, Zaječar, Pirot, Prokuplje, Vranje i Leskovac). U tu svrhu koristi se NSTJ klasifikacija (**Slika 4**): RS225 (Nišavska oblast), RS221 (Borska oblast), RS223 (Zaječarska oblast), RS226 (Pirotska oblast), RS229 (Toplička oblast), RS228 (Pčinjska oblast) i RS224 (Jablanička oblast)<sup>102</sup>. Da bi se dodale sve ove oznake, u kreiranje filtera se dodaje „Ili (bilo koji od uslova može biti ispunjen)“ i onda sve pomenute oznake (**Slika 19**). Dobija se pregled od 32 stavke. Tako dobijeni kriterijum može i da se sačuva kao filter, kako bi Portal dalje automatski obaveštavao ako se: objavi u nekom planu nova nabavka koja ispunjava unete kriterijume (2024. godina, procenjena vrednost preko 150.000.000, neka od unetih NSTJ oznaka), ili ako se izvrši izmena neke od ovih nabavki, odnosno ako se pokrene postupak javne nabavke za neku od ovih nabavki iz plana.
- Dalje se može videti da je već 15 nabavki pokrenuto. U sve te nabavke se može ući direktno preko foldera.

<sup>101</sup> U prethodnom delu Izveštaja je naznačeno da se, kroz kontrolni pristup tužilaštva, mogu videti i procenjene vrednosti koje nisu objavljene, ali nije dostupna mogućnost filtriranja takvih podataka.

<sup>102</sup> Rizik kod ovakvog označavanja je što je možda neko od naručilaca kao mesto izvršenja ugovora označio RS (Republika Srbija).

- Sužavanje filtera se može vršiti i prema određenom naručiocu/više naručilaca; predmetima javnih nabavki; vrsti predmeta nabavke (npr. ako se prate samo dobra<sup>103</sup>); CPV oznaci, odnosno određenoj sektorskoj oblasti (voditi računa samo da se izabere šira opcija, odnosno početne cifre odgovarajuće CPV oznake). Ako bi se gledale procenjene vrednosti primetiće se da većina ima okrugle brojeve, nešto što je u Priručniku okarakterisano kao crvena zastavica.

- U ovoj rubrici se ne mogu pratiti buduće hitne nabavke jer se one po pravilu ne planiraju (ne objavljuju se u planu javnih nabavki). Isto se odnosi i na hitne nabavke u slučajevima elementarnih nepogoda ili u drugim vanrednim situacijama, za koje je u prethodnom delu Izveštaja napomenuto da su vidljive tek nakon objavljivanja odluke kojom se postupak okončava.

- Za opredeljivanje praćenja određenih planiranih nabavki mogu uticati različite informacije kojima tužilaštvo raspolaže: nabavke tačno određenog naručioca preko određenog limita jer taj naručilac ima dosta postupaka sa jednom ponudom; ako je u tim postupcima učestvovao uvek isti ponuđač, a reč je o ponavljanju predmeta nabavke, učešće tog ponuđača se može očekivati i u novom postupku.

Na osnovu izloženog u fazi planiranja, preko rubrike *Analize planova* mogu se pratiti sektorski rizici kao crvena zastavica prepoznata Priručnikom (za okrugle brojeve procenjene vrednosti je naznačeno da je to preovlađujući način određivanja procenjene vrednosti). Međutim, kao što je prethodno navedeno, rubrika *Analiza planova* može da pomogne kreiranju i drugih filtera i mogućih pregleda za razmatranje u svrhu proaktivnih istraga, posebno što tužilaštvo uvek ima dodatne informacije koje mogu biti od značaja za opredeljivanje određenih predmeta nabavki.

#### **4.1.2. Praćenje podataka u objavljenim postupcima javnih nabavki**

Suština proaktivne istrage je praćenje postupaka javnih nabavki koji su u toku. Predmeti nabavki koji su označeni kao predmet interesovanja kroz rubriku *Analiza planova* ili kroz rubriku *Postupci javnih nabavki* pojaviće se u rubrici *Moji favoriti*, i Portal će automatski dostavljati sve javno objavljene informacije u vezi sa tim postupcima: ako su naručiocu dostavljena pitanja ili ukazano na nedostatke ili nepravilnosti u konkursnoj dokumentaciji<sup>104</sup>; ako su izvršene izmene i dopune konkursne dokumentacije; ako je produžen rok za podnošenje ponuda; dostaviće informaciju da je objavljena odluka kojom se okončava postupak javne nabavke; ako je eventualno podnet ZZP dostaviće informaciju o tome<sup>105</sup>; na kraju će obavestiti i o objavljivanju obaveštenja o dodeli ugovora kao informacije da je ugovor zaključen (ili ako je postupak obustavljen/poništen).

S obzirom na kontrolni pristup tužilaštva, samo je bitno sagledati da li tužilaštvo, istovremeno sa naručiocem, vidi ko je i kada postavio pitanje/ukazao na konkursnu, ili kada se ta informacija javno objavi. U vezi sa postavljenim pitanjima, iz njihove sadržine može se videti da li se eventualno ukazuje na ograničavanje konkurencije, favorizovanje određenog ponuđača, može se videti ko postavlja pitanja<sup>106</sup>, kao i kakvi su odgovori naručioca. U vezi sa pristupom podacima iz postupka javne nabavke, tužilaštvo će imati i podatke ko sve učestvuje kao član komisije za javnu nabavku, s

---

<sup>103</sup> Npr. ako se skinu prethodno unete NSTJ oznake, a unese se pregled prema nabavkama dobara čije su procenjene vrednosti iznad 150.000.000 dinara dobiće se pregled od 293 nabavki. Ako se dalje u *Statusu* unese planirano, pretraga će se suziti na pregled od 138 nabavki, dok ako se unese pokrenuto dobiće se pregled od 120 nabavki.

<sup>104</sup> Ovi podaci su javno vidljivi nakon objavljivanja odgovora naručioca.

<sup>105</sup> Da je objavljeno obaveštenje o podnetom ZZP-u.

<sup>106</sup> Nakon otvaranja ponuda, u vezi sa datim i objavljenim odgovorima, javno je vidljiv podatak koji privredni subjekt je postavljao pitanja.



obzirom da se odluka o sprovođenju postupka, kojom se komisija imenuje, objavljuje kao interni dokument na Portalu već prilikom pripreme konkursne dokumentacije.

U periodu pre isteka roka za podnošenje ponuda, još uvek se ne zna da li će biti podneta samo jedna ponuda, tako da se ova crvena zastavica može potvrditi tek nakon otvaranja ponuda, ali ako tužilaštvo ima indicije o potencijalnoj jednoj ponudi može se obratiti dodatna pažnja na sve aktivnosti.

U ovoj fazi, na osnovu sadržine odluke o sprovođenju postupka i konkursne dokumentacije može se videti da li je predmet nabavke oblikovan po partijama ili ne, posebno u situaciji kada je reč o predmetu kod kojeg je očekivano da se predmet oblikuje po partijama sa ciljem omogućavanja konkurencije.

Sektorski rizik (određena oblast) se može pratiti kao crvena zastavica od samog početka, još iz plana javnih nabavki.

Hitne javne nabavke, odnosno generalno pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva se može pratiti od objavljivanja obaveštenja o sprovođenju pregovaračkog postupka, kao posebne vrste oglasa. U tom pravcu može se kreirati filter koji se odnosi na objavljivanje informacija o ovom postupku<sup>107</sup>.

Crvene zastavice koje su u vezi sa sadržinom konkursne dokumentacije (zahtevani kriterijumi za izbor privrednog subjekta – tehnički, kadrovski, finansijski kapaciteti, reference; tehničke specifikacije; drugi zahtevi), jedino se mogu ispratiti uvidom i razmatranjem sadržine konkursne dokumentacije.

Nakon otvaranja ponuda mogu se aktivirati druge crvene zastavice, međutim na njih Portal ne može automatski da ukazuje:

- Podatak da je podneta samo jedna ponuda – videće se iz sadržine zapisnika o otvaranju ponuda
- Da li eventualno učestvuje privredni subjekt čiji je vlasnik/rukovodilac/zakonski zastupnik ranije osuđivan – u zapisniku o otvaranju ponuda će se videti koji privredni subjekti su podneli ponudu
- Da li eventualno postoje identične tehničke ili pravopisne greške, identične greške u kalkulaciji u dve različite ponude – to se može videti jedino upoređivanjem sadržine ponuda
- Kakve su cene proizvoda, da li su nerealno visoke ili niske u poređenju sa standardnim tržišnim vrednostima, takođe uvidom u ponude se može konstatovati
- Kakva je sadržina beleške o otvaranju ponuda (u slučaju da je zahtevano sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude ili uzorci) – da li je eventualno prihvaćeno sredstvo obezbeđenja koje je stiglo neblagovremeno (mada taj podatak pre će biti van same beleške)

---

<sup>107</sup> Izabere se vrsta postupka (pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva) i npr. određeni vremenski period (npr. Datum objave veće od 1.1.2024. godine), kako u pregled ne bi ušli pregovarački postupci iz prethodnih godina. Postoje i druge mogućnosti za praćenje: npr. prema Statusu objavljen, što znači da je objavljeno Obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka, iz čije se sadržine, na samom kraju oglasa, može videti po kom osnovu se sprovodi pregovarački postupak. Ako je Status objavljen, a sa desne strane nema malog plavog foldera, koji predstavlja vezu sa planom javnih nabavki, to može da ukazuje da je reč o tzv. hitnoj nabavci u skladu sa članom 61. stav 1. tačka 2) ZJN. U tom slučaju se zahteva mišljenje KJN, pa tužilaštvo može imati uvid u kompletan postupak (npr. da li je dato pozitivno ili negativno mišljenje KJN). Ako se u Statusu izabere opcija Poslati pozivi to znači da je pregovarački postupak pokrenut, pa se može videti da li je naručilac pozvao jednog ili više ponuđača. Postoje osnovi pregovaračkog postupka u kojima se samo i može pozvati tačno određeni ponuđač (npr. osnov iz člana 61. stav 1. tačka 1) ZJN), ali to nije slučaj ako je npr. reč o osnovima iz stava 1. tačka 2) ili stava 7. istog člana.

- Da li su traženi dokazi od ponuđača koji je jedino podneo ponudu – uz napomenu da ponuđači nekada samoinicijativno te dokaze dostavljaju u samoj ponudi
- Da li postoji računska greška koja nije ispravljena...

Da bi se razmatrale neke druge crvene zastavice (npr. uzdržavanje od podnošenja ponude, podela tržišta), mora se posmatrati znatno veći broj postupaka iz iste oblasti. S tim u vezi su potrebne i dodatne informacije koje bi ukazale na sagledavanje tačno određenih oblasti.

Nakon objavljivanja odluke kojom se okončava postupak mogu se aktivirati druge crvene zastavice, međutim ni na njih Portal ne može automatski da ukazuje:

- Da li je eventualno ponuda odbijena zbog davanja lažnog podatka – vidi se iz obrazloženja odluke kojom se okončava postupak javne nabavke
- Da li je ponuda najpovoljnijeg ponuđača eventualno neosnovano odbijena – za to je potrebno sagledavati i konkursnu dokumentaciju i ponudu tog ponuđača i dato obrazloženje
- Da li se kasni u donošenju odluke – ako su prošli svi rokovi propisani ZJN i konkursnom dokumentacijom

Crvene zastavice u vezi postupanja privrednih subjekata: povlačenje ponude (nakon otvaranja ponude); odustajanje od zaključenja ugovora su crvene zastavice koje se mogu pratiti putem Portala, samo je pretpostavka da tužilaštvo pri kontrolnom pristupu nema automatski uvid u navedeno (da neće automatski biti obavešteno o navedenom, već nakon uvida u dokumentaciju).

Ova faza se završava zaključenjem ugovora (ukoliko postupak nije obustavljen ili poništen), tako da se može ispratiti i da li je ugovor zaključen nakon isteka roka za podnošenje ZZP-a (osim u slučajevima propisanim članom 151. ZJN).

#### **4.1.3. Praćenje podataka nakon zaključenja ugovora**

Nakon što je ugovor zaključen, podaci se mogu pratiti u rubrici *Ugovori*, ali i kroz novu rubriku *Registar ugovora* (analogno se sagledavaju podaci za okvirne sporazume, kroz rubriku *Okvirni sporazumi* i *Registar - Okvirni sporazumi*).

Međutim, ono što Portal može da pokaže u vezi ove faze je prijavljena vrednost izmena ugovora (npr. ako postoji razlika između ugovorene i izmenjene vrednosti ugovora), svi slučajevi izmene ugovora koji su evidentirani od 1. januara 2024. godine, kao i objavljeni oglasi o izmenama ugovora po osnovu čl. 157. i 158. ZJN, počev od 1. jula 2020. godine, kada je počela primena važećeg ZJN.

Koristan filter za pregled podataka u vezi sa izmenama bio bi osnov izmene (čl. 156-161. ZJN). Na osnovu toga bi se mogle pratiti i izmene ugovora po osnovu člana 161. ZJN – zamena podizvođača, s obzirom da su određene crvene zastavice u Priručniku u vezi naknadnog uvođenja podizvođača.

## **4.2. ODREĐIVANJE TEŽINE CRVENE ZASTAVICE**

Težina crvene zastavice će u najvećem broju slučajeva i da bude inicijalni razlog za praćenje određenih nabavki.

Ako je to jedna ponuda, ona se odnosi na okončane postupke, ali može da posluži i za nove postupke, ako se ustanovi određena učestalost (npr. isti naručilac, ponavljanje predmeta nabavke, isti ponuđač).

U pogledu određene vrste predmeta (npr. radovi), određene vrste radova (npr. na školama) i određene objavljene procenjene vrednosti (npr. veće od 150.000.000 dinara), kroz podatke u rubrici *Analiza planova* za 2024. godinu, može se videti da je 7 predmeta nabavki koji ispunjavaju sve navedene kriterijume<sup>108</sup>.

#### **4.3. KORIŠĆENJE MATRICE RIZIKA U POSTUPANJU PO KRIVIČNIM PRIJAVAMA**

Crvene zastavice se mogu koristiti i u slučaju postupanja po podnetim krivičnim prijavama protiv određenog ponuđača ili naručioca, jer će se u zavisnosti od konkretnih navoda u prijavi sagledavati podaci do kojih se može doći na Portalu.

Ujedno, način sagledavanja podataka dostupnih na Portalu može da ubrza postupanje po prijavama, posebno što tužilaštvo kroz kontrolni pristup može da izvrši uvid u dokumentaciju kojom raspolaže i naručilac (u prethodnom delu Izveštaja naznačeno je o kojoj dokumentaciji je reč, a koja dokumentacija se nalazi isključivo kod naručioca).

U nastavku su prikazana dva primera, odnosno zahteva kojim su se tužilaštva obraćala KJN<sup>109</sup>, kako bi se sagledalo do kojih podataka i samo tužilaštvo može da dođe pregledom osnovnih informacija na Portalu.

##### **4.3.1. Prvi primer iz monitoringa**

Prvi zahtev za postupanje upućen je KJN od strane Višeg javnog tužilaštva u Beogradu – Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije<sup>110</sup>.

- Zahtev se odnosio na nabavke materijala za higijenu, br. 35/2021 i 57/2022, koje je u otvorenom postupku sproveo Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Beograd
- U krivičnoj prijavi je navedeno da je naručilac u oba postupka konkursnu dokumentaciju, odnosno tehničke specifikacije, sačinio tako da jedino ponuđač „TP Helena graf“ d.o.o. može da ponudi tražene proizvode, čime je prekršeno načelo jednakosti ponuđača i načelo obezbeđivanja konkurencije. Takođe, navedeno je da su u oba postupka ostali ponuđači podneli ponudu, u cilju stvaranja prividne konkurencije, imajući u vidu da nisu dostavili bankarsku garanciju za ozbiljnost ponude.

---

<sup>108</sup> Tri predmeta sa najvećim vrednostima su: 1) Javna nabavka radova na izgradnji objekta ONC "Šumadijska akademija" u Kniću i rekonstrukciji objekta Srednje škole u Kniću, procenjena vrednost 698.000.000 dinara, naručilac Ministarstvo prosvete; 2) Generalne rekonstrukcije objekta škole u O.Š."Ibrahim Kelmendi" u Preševu - objekat dečjeg vrtića, dnevnog boravka i partera, procenjena vrednost 546.129.565 dinara, naručilac Opština Preševo; 3) Izgradnja nove dodatne školske zgrade sa bazenom na Dojeviću, procenjena vrednost 450.000.000 dinara, naručilac Osnovna škola "HALIFA BIN ZAID AL NAHJAN" NOVI PAZAR. Ono što dodatno privlači pažnju je da ova osnovna škola u 2024. godini u planu nabavki ima i nabavku radova Tekuće održavanje - rekonstrukcija i adaptacija, nadogradnja stare školske zgrade na Dojeviću, procenjene vrednosti 125.000.000 dinara.

<sup>109</sup> Dostupno u Izveštaju o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu.

<sup>110</sup> Reč je o prvom zahtevu tužilaštva, navedenom u Izveštaju o monitoringu, a da se odnosi na važeći ZJN, samo u cilju da se pokaže do kojih podataka samo tužilaštvo može da dođe po dobijanju prijave, a na osnovu podataka dostupnih na Portalu u vreme pisanja ovog Izveštaja.

Opis koraka dobijanja pregleda informacija na Portalu:

- Rubrika *Postupci javnih nabavki* – kad se unese naziv naručioca i predmeta nabavki, dobiće se pregled od 3 postupka:
  - 1) 35/2021, procenjena vrednost 18.200.000 dinara
  - 2) 57/2022, procenjena vrednost 18.700.000 dinara
  - 3) 63/2023, procenjena vrednost 28.000.000 dinara

Treći postupak, iz 2023. godine, nije bio predmet krivične prijave i moguće da u to vreme nije ni bio pokrenut, ali privlači pažnju podatak da je procenjena vrednost u trećem postupku veća za skoro 10.000.000 dinara.

Nakon toga se mogu sagledati javno dostupni podaci na Portalu o svakom postupku, kako bi se dobio pregled osnovnih informacija:

**1) 35/ 2021 – 4 ponude**, izabran ponuđač TP HELENA GRAF DOO Aradac, prema Zapisniku o otvaranju ponuda to je druga najniža ponuđena cena (18.127.000 dinara, dok je najnižu imao B2M DOO, Beograd sa 17.393.390 dinara). Procenjena vrednost od 18.200.000 dinara je bila javno objavljena (jedan od ponuđača je dao cenu preko procenjene - CARTIERE 2011 DOO Novi Sad, sa 18.252.863 dinara, što je moglo da ukazuje da će naručilac istu odbiti zato što prelazi iznos procenjene vrednosti).

- U predmetom postupku, pre isteka roka za podnošenje ponuda privredni subjekt B2M DOO, Beograd je osporavao sadržinu konkursne dokumentacije. Republička komisija je ZZP odbila Rešenjem, br. 4-00-498/2021 od 28.7.2021. godine.

- Iz objavljene Odluke o dodeli ugovora, vidi se da sva tri ponuđača (treći ponuđač je P&B PLUS DOO Novi Sad), osim izabranog nisu dostavili bankarsku garanciju za ozbiljnost ponuda<sup>111</sup>, što ukazuje da su sva tri ponuđača mogla da znaju da će im ponude biti odbijene (obaveza odbijanja po osnovu člana 144. stav 1. tačka 4) ZJN). Ako ponuđači i pored toga podnose ponudu, to može da ukazuje i na zadržavanje mogućnost uvida u ponudu izabranog ponuđača i zadržavanje mogućnosti da se ista osporava (aktivna legitimacija za podnošenje ZZP-a), ukoliko nije sve u ponudi ispunjeno. Ujedno, ponuđači nekada učestvuju u postupku, kako bi jedni drugima vršili uvide u obrasce strukture cena (recimo ako im je to od značaja za druge postupke).

- Ako se pogleda da je 5.8.2021. godine objavljeno da je Republička komisija odbila ZZP i da se nastavlja sa postupkom, kao i da je rok za podnošenje ponuda 11.8.2021. godine, možda je jedan od razloga za nedostavljanje bankarske garancije kasno obraćanje bankama (ako ponuđači nisu u svemu na vreme pripremali ponudu, s obzirom da je usled podnetog ZZP-a, postupak suspendovan 25.6.2021. godine). S tim u vezi, može se pogledati i kada je Rešenje Republičke komisije dostavljeno naručiocu, kada je izabranom ponuđaču izdata bankarska garancija, kao i proveriti da li je vreme od 5. do 11. avgusta bilo dovoljno za pribavljanje bankarske garancije. Ovde napominjemo, da su ponuđači znali da će se postupak nastaviti i da će morati da pribave sredstvo obezbeđenja, tako da u ovom delu naručilac nije imao obavezu da određuje duži rok za podnošenje ponude (postupak je objavljen još 28.5.2021. godine, tako da je svim ponuđačima bilo poznato da je potrebno dostaviti bankarsku garanciju kao sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude).

---

<sup>111</sup> Zahtev da su ponuđači dužni da u ponudi dostave bankarsku garanciju za ozbiljnost ponuda, vidi se na osnovu dokumenta *Uputstvo ponuđačima kako da sačine ponude*, kao sastavnog dela konkursne dokumentacije.

- Podnosilac ZZZP-a (B2M DOO, Beograd), kroz pitanja na konkursnu dokumentaciju jeste ukazao na konkretnu robnu marku-proizvođača-ponuđača<sup>112</sup>, ne navodeći o kome je reč, ali nije uspeo (angažovao i advokata za pisanje ZZZP-a) da to dokaže kroz ZZZP.

- Odgovor naručioca je da je izvršio istraživanje tržišta, da teži da dobije od svih ponuđača isti kvalitet proizvoda, itd.– u tom pogledu, u slučaju potrebe, postupajući po prijavi tužilaštvo može od naručioca da zatraži da dokaže da je tehničke specifikacije moglo da ispuni više ponuđača/proizvođača, shodno navodima da je izvršio istraživanje tržišta (to su crvene zastavice koje su naznačene u fazi planiranja javne nabavke, u vezi koje se dokumentacija nalazi kod naručioca).

- Za konkretno razmatranje da li je u predmetnom postupku bila ograničena konkurencija na jednog proizvođača-ponuđača ili ne, neophodno je razmatranje konkretnih tehničkih specifikacija i tržišta za ovaj predmet nabavke, što je već zahtev za stručna lica iz ove oblasti.

- Tužilaštvo ima uvid i u ponude, kao i u komunikaciju u fazi stručne ocene ponude, u koju ne postoji mogućnost javnog uvida, ali je kod tehničke specifikacije teško, bez neophodnih stručnih znanja iz oblasti samog predmeta nabavke, utvrditi da li je ista ograničena na jednog ponuđača/proizvođača ili obezbeđuje konkurenciju (dovoljno je da jedna stavka bude isključujuća, ograničavajuća, pa da se onemogući učesće konkurencije – to znaju da prepoznaju i sami ponuđači koji se bave predmetom nabavke).

**2) 57/ 2022 – 5 ponuda**, izabran ponovo ponuđač TP HELENA GRAF DOO Aradac. Procenjena vrednost od **18.700.000** dinara je bila javno objavljena.

- Kada se pogledaju podaci iz Zapisnika o otvaranju ponuda, pregled ponuđača i ponuđenih cena je sledeći:

- TP HELENA GRAF DOO Aradac, ponuđena cena 18.576.834
- KODEKS SISTEM DOO Beograd, ponuđena cena 31.815.900
- Evopapir DB doo, Kanjiža, ponuđena cena 18.433.098
- B2M DOO, Beograd ponuđena cena 5.857.063
- BRANISLAV RANĐELOVIĆ PR, Niš<sup>113</sup>, ponuđena cena 18.802.333

Samo na osnovu podataka iz Zapisnika o otvaranju ponuda primetno je:

- a) da dva ponuđača imaju cenu veću od procenjene, što pretpostavlja unapred da te ponude naručilac može da odbije (mogu da se pojavljuju kao uslužne ponude<sup>114</sup>, ali i da su ti ponuđači tu samo iz razloga da se upoznaju sa cenom svoje konkurencije zbog npr. učesća u drugim postupcima – to se može proveriti ako je nakon objavljivanja odluke o dodeli ugovora bilo zahteva za uvid u dokumentaciju drugih ponuđača i od strane ova dva koja su sa ponudama preko procenjene vrednosti<sup>115</sup>);
- b) da je B2M DOO, Beograd dao neuobičajeno nisku cenu, jer je skoro tri puta niža od procenjene;

---

<sup>112</sup> S obzirom na način formulisanja opisa tehničkih specifikacija, odnosno sastava zahtevanih artikala.

<sup>113</sup> BRANISLAV RANĐELOVIĆ PR, RADNJA ZA PROMET ROBE NA VELIKO I MALO I GRAĐEVINSKU DELATNOST NATALY DROGERIJA, NIŠ

<sup>114</sup> Kroz rubriku *Spisak ponuđača* mogu se proveriti postupci u kojima je ugovore/okvirne sporazume dobio ponuđač TP HELENA GRAF DOO Aradac i može se sagledati da li se pojavljuju isti privredni subjekti i na koji način.

<sup>115</sup> Ti podaci ne mogu da se vide javno, ali bi tužilaštvo moglo da vidi kroz kontrolni pristup na Portalu.

c) da u postupku nisu učestvovali ponuđači iz prethodnog postupka: CARTIERE 2011 DOO Novi Sad, P&B PLUS DOO Novi Sad.

- Ako se pogledaju postavljena pitanja i ukazivanja na konkursnu dokumentaciju može se videti da su ponovo samo dostavljena od B2M DOO, Beograd, koji sada jasno ukazuje da tehničke specifikacije mogu samo da ispune HELENA GRAF, MABO. Ovoga puta nije korišćena mogućnost podnošenja ZZP-a na konkursnu dokumentaciju.

- Iz Odluke o dodeli ugovora proizlazi da su sve ponude odbijene kao neprihvatljive, osim izabranog, kao i da su ponude odbijene opet zbog nedostavljanja bankarske garancije za ozbiljnost ponude, što zaista može da ukazuje da niko od ponuđača zapravo nije podneo ponudu u cilju pravog učestvovanja.

**3) 63/ 2023** – ovaj postupak nije bio predmet zahteva za postupanje, ali privlači pažnju jer je procenjena vrednost za isti predmet nabavke povećana za skoro 10.000.000 dinara (28.000.000 dinara<sup>116</sup>), **4 ponude**, ponovo izabran ponuđač TP HELENA GRAF DOO Aradac.

- Kada se pogledaju podaci iz Zapisnika o otvaranju ponuda, pregled ponuđača i ponuđenih cena je sledeći:

- BALKAN STROJ DOO Beograd-Zemun ponuđena cena 28.072.835
- TP HELENA GRAF DOO Aradac, ponuđena cena 27.390.139
- BRANISLAV RANĐELOVIĆ PR, Niš, ponuđena cena 28.004.890
- B2M DOO, Beograd ponuđena cena 5.712.302

Na osnovu trećeg postupka javne nabavke može se reći da su приметni određeni obrasci postupanja koji privlače pažnju:

- Ponuđači koji podnose ponude preko procenjene vrednosti, što ukazuje na odbijanje ponude;
- Pitanja i ukazivanja na konkursnu i dalje vrši samo jedan od njih - B2M DOO, Beograd, koji daje tri puta nižu cenu i ukazuje kojom je stavkom “zaključana” nabavka, ali ne podnosi ZZP;
- Ponude se odbijaju zbog nedostavljanja bankarske garancije, što znači da drugi ponuđači zapravo i ne očekuju dobijanje ugovora.

Ako se ode u rubriku *Analiza planova* vidi se da Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Beograd, u planu javnih nabavki za 2024. godinu ima isti predmet javne nabavke, koji je sada procenjene vrednosti 29.400.000 dinara, nabavka planirana za drugi kvartal.

Jedno od pitanja u ovom postupku je da li je zaista obezbeđena konkurencija, odnosno da li zaista ponudu sa svim traženim stavkama može da ponudi više ponuđača/proizvođača. To bi naručilac mogao da dokaže jer je njegova obaveza da o tome vodi računa prilikom određivanja tehničke specifikacije.

Drugo pitanje koje se postavlja je svrha učešća drugih ponuđača. Taj broj ponuđača pokazuje da ovaj postupak nikada ne bi bio u pregledu jedne ponude (kao crvene zastavice), jer je u svakom više ponuda, ali zapravo samo je jedna uvek prihvatljiva.

Treće što bi se moglo sagledati jesu cene date za pojedinačne stavke kroz Obrazac strukture cene (dostupan u ponudi, kojoj tužilaštvo ima pristup na Portalu), da li su tržišne, kao i dokazi u vezi sa

---

<sup>116</sup> Mogu se uporediti sadržine Obrasca strukture ponuđene cene, okvirnih količina u ova dva postupka.

izvršenjem ugovora, što je dokumentacija koja se ne nalazi na Portalu (ova dokumentacija se nalazi kod naručioca).

Ako se ode u rubriku *Spisak ponuđača* i pogledaju podaci o učešću ponuđača TP HELENA GRAF DOO Aradac, može se konstatovati da navedeni ponuđač često učestvuje u postupcima javnih nabavki i da ima nešto više od polovičnog uspeha (ako se uporedi broj postupaka sa brojem ugovora). Ujedno vidi se da ovaj ponuđač samostalno podnosi ponude, samo u dva postupka bilo je reči o zajedničkoj ponudi, ali ne sa učesnicima u ova tri postupka.

#### 4.3.2. Drugi primer iz monitoringa

Više javno tužilaštvo u Nišu – Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije je zahtevalo od KJN dostavljanje kompletne dokumentacije u vezi sa postupcima javnih nabavki koje su određeni naručioci sproveli na Portalu, i to:

- **Naručioci:** JKP „PUTEVI“; JKP Šumadija Kragujevac; Javno preduzeće za puteve i stambenu komunalnu delatnost opštine Aleksinac; JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“; JKP Naissus Niš; JKP Raška
- **Predmet javne nabavke:** Boje za puteve, Putarska boja, razređivač i staklena perla, Saobraćajna signalizacija – boje za održavanje puteva, Nabavka isporuka tečnog hlora u bocama i kontejnerima, So nejodirana za elektrolizere, Materijal za tretman vode, partija I.2 Hlor (sa uslugama kontrole čeličnih boca i kontejnera za hlor) i natrijum hipohlorit i Hemikalije koje se koriste u procesu proizvodnje vode za piće, kao i za tretman otpadnih voda;
- **Broj javne nabavke:** 000014/2022, 8/22-O, 10, 28 OD/22, 27 OD/22, 1029/1-I-44 i 02/2022;
- **Vrsta postupka javne nabavke:** otvoreni postupak

Ovako postavljen zahtev je suviše širok za postupanje, ne traži se konkretno mišljenje KJN o spornim pitanjima, niti se vidi šta je predmet prijave, pri tome tužilaštvo ima uvid u kompletnu dokumentaciju koja je na Portalu, raspolože i detaljima u vezi prijave, pa se shodno tome mogu sagledavati podaci na Portalu.

Kako se iz izloženog ne vidi razlog sagledavanja navedenih postupaka, urađen je osnovni pregled informacija o tim postupcima na Portalu.

Da bi se dobio pregled o postupcima može se ići preko rubrike *Postupci javnih nabavki*, i da se brojevi javnih nabavki unose u polje *Ref.broj* (bira se opcija *jednako*). Na taj način dobiće se osnovni pregled, i to:

- JAVNO KOMUNALNO PREDUZEĆE "PUTEVI", Kraljevo, nabavka Boja za puteve, broj 000014/2022, procenjena vrednost 2.000.000 dinara, izabran **PAMAX-TRGOVINA DOO NIŠ-PANTELEJ** (ponuđena cena 1.917.000 dinara), tri ponude, prvobitno izabran **INTERGAGA DOO Beograd** (ponuđena cena 1.725.200 dinara – obavestio naručioca da odustaje od zaključenja ugovora); treća ponuda PITURA DOO BEOGRAD, ponuda odbijena jer je preko procenjene vrednosti 2.396.000 dinara;

**Crvena zastavica** se može konstatovati, a to je odustanak bolje plasiranog ponuđača (razlika između te dve ponude je 191.800 dinara).

- JAVNO KOMUNALNO PREDUZEĆE ŠUMADIJA Kragujevac, nabavka Putarska boja, razređivač i staklena perla, broj 8/22-O, procenjena vrednost 8.500.000 dinara, izabran PAMAX-TRGOVINA DOO NIŠ-PANTELEJ (ponuđena cena 8.486.000 dinara), dve ponude, nešto povoljniju ponudu dostavio drugi ponuđač PITURA DOO BEOGRAD (8.419.000 dinara), ali nije dostavio (sve) dokaze kao prvorangirani;

Ovde se konstatuje da su PITURA DOO BEOGRAD i PAMAX-TRGOVINA DOO NIŠ-PANTELEJ, bili i u prethodnom postupku, s tim da ovde bolje rangirani (za 67.000 dinara) nije dostavio (sve) dokaze.

- JAVNO PREDUZEĆE ZA PUTEVE I STAMBENO KOMUNALNU DELATNOST OPŠTINE ALEKSINAC, nabavka saobraćajna signalizacija - boje za obeležavanje puteva, broj 10, procenjena vrednost 1.000.000, izabran **PAMAX-TRGOVINA DOO NIŠ-PANTELEJ** (ponuđena cena 964.800 dinara), dve ponude, prvobitno izabran **INTERGAGA DOO Beograd** (ponuđena cena 858.700 – obavestio naručioca da odustaje od zaključenja ugovora);

**Crvena zastavica** se može konstatovati, kao i kod prve nabavke, ponovo odustanak bolje plasiranog i istog ponuđača (razlika između te dve ponude je 106.100 dinara).

Ako se dalje žele pogledati podaci o navedenim ponuđačima, može se izvršiti pregled kroz rubriku *Spisak ponuđača*, jer daje pregled o svim postupcima u kojima su učestvovali.

U preostalim nabavkama, podaci se poklapaju u vezi istog izabranog ponuđača Bin Commerce d.o.o. Beograd.

- JAVNO KOMUNALNO PREDUZEĆE "BEOGRADSKI VODOVOD I KANALIZACIJA", nabavka isporuka tečnog hlora u bocama i kontejnerima, broj 28 OD/22, procenjena vrednost (43.500.000 dinara) nije bila objavljena, ali je Portal istu vukao iz plana javnih nabavki i ipak je bila vidljiva na radnoj površini postupka; dve ponude, izabrana povoljnija (42.293.600 dinara) - grupa ponuđača, koju su činili Bin Commerce d.o.o. Beograd, PATENTING DOO Beograd, kojima je PAMAX Niš bio podizvođač; druga ponuda je ADR PROTECTA AQUA DOO Alibunar sa ponuđenom cenom od 42.600.000 dinara.
- JKP Naissus Niš, nabavka materijala za tretman vode, partija 1.2 Hlor (sa uslugama kontrole čeličnih boca i kontejnera za hlor) i natrijum hipohlorit, broj 1029/1-1-44, procenjena vrednost 6.000.000 dinara; dve ponude, izabrana Bin Commerce d.o.o. Beograd (ponuđena cena 5.959.000 dinara), druga ponuda PATENTING DOO BEOGRAD (ponuđena cena 6.238.500 dinara).
- JAVNO KOMUNALNO PREDUZEĆE RAŠKA, nabavka hemikalije koje se koriste u procesu proizvodnje vode za piće, kao i za tretman otpadnih voda, broj 02/2022, procenjena vrednost 15.000.000 dinara, nabavka oblikovana u 8 partija, objavljene procenjene vrednosti za sve partije, 6 različitih ponuđača izabranih u tih 8 partija. Nije naznačeno na koju se partiju odnosi zahtev, ali ako se pogledaju podaci o izabranim ponuđačima iz prethodnih postupaka, pretpostavka da je reč o partiji 1 – Hlor, u kojoj je izabran Bin Commerce d.o.o. Beograd (ponuđena cena 500.000 dinara, procenjena bila 600.000 dinara); druga ponuda u tom postupku PATENTING DOO BEOGRAD (ponuđena cena 530.000 dinara).



Ono što je primetno u ovim postupcima je učešće istih ponuđača Bin Commerce d.o.o. Beograd i PATENTING DOO Beograd, u prvom postupku kao grupa ponuđača.

U poslednjem postupku osnovni pregled informacija je: JAVNO KOMUNALNO PREDUZEĆE "BEOGRADSKI VODOVOD I KANALIZACIJA", nabavka so nejudirana za elektrolizere, broj 27 OD/22, procenjena vrednost (4.000.000 dinara) nije bila objavljena, ali je Portal istu vukao iz plana javnih nabavki i ipak je bila vidljiva na radnoj površini postupka, jedna ponuda, ponuđač ESTAS DOO Velika Plana, ponuđena cena 3.990.000 dinara.

Shodno svemu izloženom, osnovne informacije su vidljive na Portalu, a kojim dalje podacima će se pristupati zavisi od toga šta je predmet prijave, analize i dr. U zavisnosti od sadržine prijave sagledavaće se i crvene zastavice.

Na osnovu izloženog, a u pogledu zahteva kojim se tužilaštvo obraća KJN za postupanje (monitoringom)<sup>117</sup>, od značaja je da zahtev bude što precizniji, da se ne odnosi, ukoliko je moguće, na podatke koji su javno dostupni na Portalu i kojima samo tužilaštvo može da pristupi<sup>118</sup>:

- Ako je zahtev previše široko postavljen (drugi primer), bar po onome što je navedeno u Izveštaju o monitoringu, a zapravo ne sadrži dodatne potrebne informacije, nije u pravom smislu konkretan, onda je po njemu teže postupati, jer se ne zna na šta se želi obratiti pažnja. Ujedno, usled nedorečenosti mogu se propustiti informacije koje bi bile korisne.
- Podaci o subjektu monitoringa, predmetu i postupku nabavke, broju nabavke su neophodni da bi se konkretizovala nabavka (npr. pod istim brojem, nazivom može se pojaviti više nabavki različitih naručilaca) – u oba primera dati su neophodni podaci, s tim da je u prvom primeru pretraga proširena i na treći postupak kako bi se dobio sveobuhvatniji pregled;
- Činjenični osnov ukazane nepravilnosti je od značaja da bi se znalo na šta da se posebno obrati pažnja (da je sadržaj prijave u dovoljnoj meri prepričan u zahtevu za postupanjem (monitoringom), odnosno da se pojasni u kom pravcu, iz kojih razloga se traži određena provera, zašto se proverava i slično);
- Dokazi kojim se potkrepljuju iznete činjenice, mogu biti od značaja za vršenje monitoringa, ukoliko postoje;
- U pogledu pravne kvalifikacije ukazane nepravilnosti prema ZJN, može eventualno da bude od značaja zbog postojanja i prekršaja, ali u svakom slučaju to nije odlučujuće za postupanje. Najvažnije je da se zahtev konkretizuje, da je razumljiv.

Kao što je i navedeno u Priručniku, dobijanjem pristupa informacijama i dokumentaciji na Portalu, zahtevi tužilaštva bi trebali da budu usmereni, ne na sadržinu dostupnih dokumenata, nego na eventualno potrebna razjašnjenja mogućih spornih pitanja u vezi sa primenom i tumačenjem odredaba ZJN u konkretnim slučajevima, kako bi se pravilno ocenilo postupanje učesnika u postupku javne nabavke koja se istražuje.

Ujedno, na osnovu poznavanja načina funkcionisanja Portala i poznavanja podataka koji su na njemu dostupni, mogu se postaviti određeni, konkretni zahtevi za dobijanjem podataka, ukoliko oni nisu dostupni kroz kontrolni pristup tužilaštva, a neophodni su za postupanje po prijavama i radu tužilaštva.

---

<sup>117</sup> Član 7. Pravilnika o monitoringu nad primenom propisa o javnim nabavkama.

<sup>118</sup> Ovo naravno pod uslovom da konkretno tužilaštvo ima kontrolni pristup podacima na Portalu.





USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki  
Adresa:  
Resavska 22/2  
11000 Beograd, Srbija



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

**PRILOG UZ IZVEŠTAJ NAMENJEN POLICIJI I TUŽIOCIMA  
O IMPLEMENTACIJI PRIRUČNIKA ZA PRIMENU  
METODOLOGIJE PROCENE RIZIKA U JAVNIM  
NABAVKAMA ZA TUŽIOCE I POLICIJU**

**MAJ 2024. GODINE**



## Slika 1 – Zapisnik o otvaranju ponuda – rubrika Ponude/Javno otvaranje

Датум и време отварања: 14.03.2024 10:00:00  
 Електронско отварање отпочело у: 14.03.2024 10:00:02  
 Електронско отварање завршило у: 14.03.2024 10:04:10

**Зачисник о отварању**

Осигурање запослених, имовине, опреме и возила

Зачисник о отварању понуда  
 Активан | 14.03.2024 10:04  
 Zapisnik o otvaranju ponuda.pdf (71.55 KB)

Образац понуде / ...	Делови који нису...	Е-Катало	Понуџач	Предмет / партија	Цена	Цена (са ПДВ)	Валута	Датум и време подношења
			Дунав осигурање а.д.о.	Осигурање запослених, им...	1.739.462,48	1.819.048,03	РСД	14.03.2024 08:38:03

## Slika 2 – Odluka o dodeli ugovora/Odluka o zaključenju okvirnog sporazuma – na radnoj površini konkretnog postupka

Камион путар

**Основни подаци о набавци**

Наручилац: ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ "КРУШЕВАЦ"  
 Локација наручиоца: РС216 - Расинска област, КРУШЕВАЦ  
 Назив набавке: Камион путар  
 Референтни број: 13/24  
 Врста предмета: Добра  
 Процењена вредност: 6.000.000,00  
 Врста поступка: Отворени поступак  
 Еколошки аспекти: Критеријум за доделу уговора  
 Рок за подношење: 13.03.2024 12:00:00  
 Статус поступка: Отворене понуде / пријаве

Донето	ПИБ	Изабрани	Објављено	Образложење измене	На основу О.С./СДН
14.03.2024	112713332	АУС ЦАР ДОО Шабач	14.03.2024 13:47:33		Не

**Ставка плана на основу које је набавка покренута**

Број...	Назив предмета	Процењена вредност	ЦПВ	НСТЈ	Време покретања	Статус	Последња измена
0009	Камион путар	6.000.000,00	34130000 - Моторна возила за превоз робе	РС216	3. квартал	Покренута набавка	27.01.2024

**Предмет / партије**

Назив	Место	Процењена вредност	Крит. за доделу	Статус

## Slika 3 – Obaveštenje o dodeli ugovora – na radnoj površini konkretnog postupka

**Одлуке о додели**

Донето	ПИБ	Изабрани	Објављено	Образложење измене	На основу О.С./СДН
23.01.2024	109722034	ЕЛИТЕ 021 ГРУП ДОО	23.01.2024 11:22:12		Не

**Регистар уговора**

Број / Ознака	Датум закључења	ПИБ уговорне стране	Назив уговорне стр...	Укупни износ	Укупни износ с ПДВ...	Валута	Статус	Објављено	Задња измена
322/01	24.01.2024	109722034	ЕЛИТЕ 021 ГРУП ДОО	3.331.710,00	3.998.052,00	РСД	Закључен	25.01.2024 00:38:28	25.01.2024 00:38:28

**Ставка плана на основу које је набавка покренута**

Број...	Назив предмета	Процењена вредност	ЦПВ	НСТЈ	Време покретања	Статус	Последња измена
0025	Тонери	30125110 - Тонер за ласерске штампаче и телефакс машине	РС123	1. квартал	Покренута набавка		30.12.2023

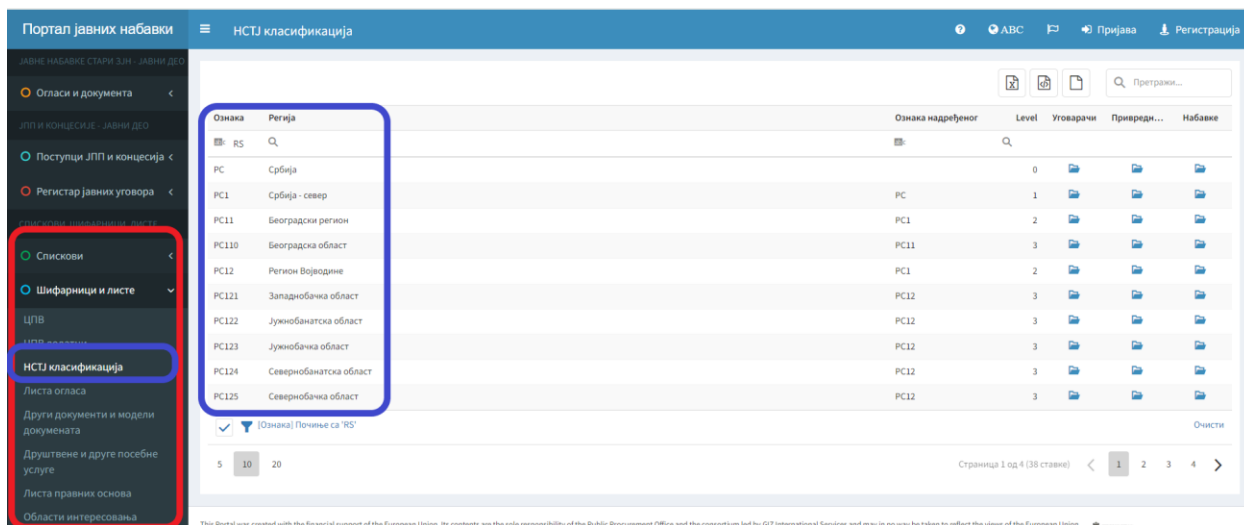
**Предмет / партије**

Назив	Место	Процењена вредност	Крит. за доделу	Статус
Тонери	Нови Сад		Цена	Уговорен

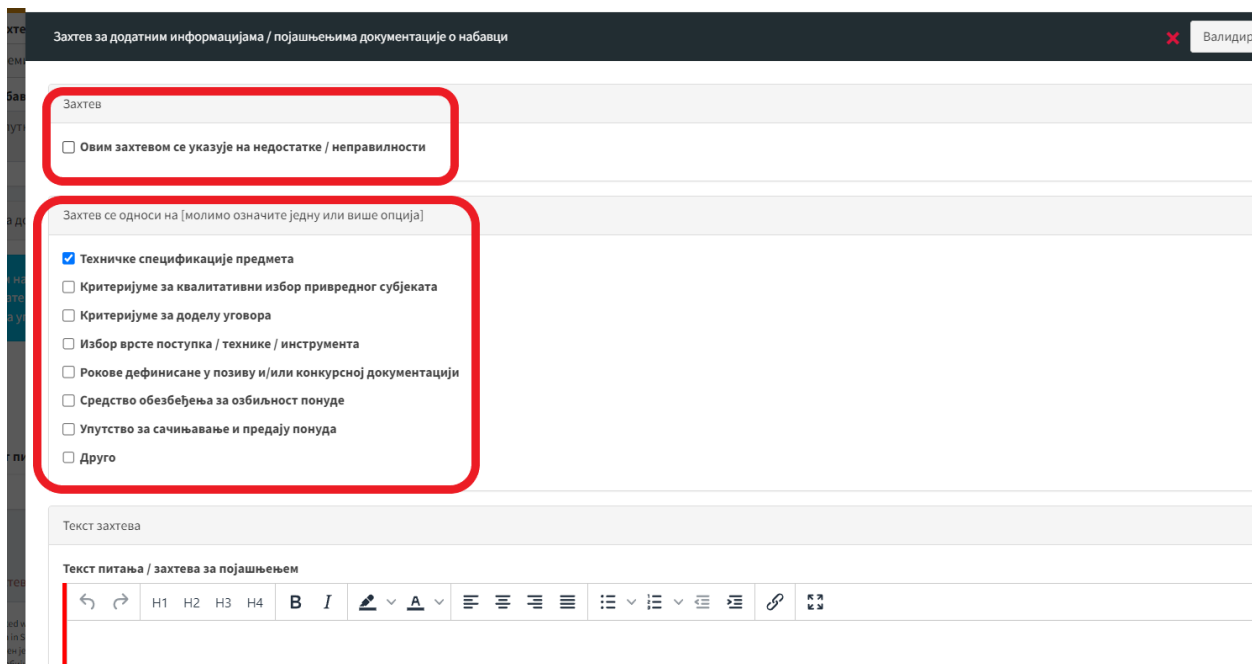
**Оглашење о јавној набавци**

Оглас	Преч. текст	Број огласа	Назив огласа	Опис исправке	Датум слања	Датум објаве	Статус
2024/С-Ф02-0000400	Јавни позив				12.01.2024	13.01.2024	Објављено
2024/С-Ф03-00003636	Обавештење о додели уговора, обустави или пони...				24.01.2024	25.01.2024	Објављено

**Slika 4 – NSTJ klasifikacija – od značaja kao lokacijska oblast sedišta naručioca/ponuđača pri registraciji; kao mesto izvršenja ugovora u konkretnom postupku javne nabavke**



**Slika 5 – postavljanje pitanja i ukazivanje na sadržinu konkursne dokumentacije od strane privrednih subjekata**





Slika 6 – Registar ugovora

Naručilac	Predmet nabavke	Изузеће	Број / Ознака	Датум закључ...	ПИБ уговор...	Назив уговорне стране	Укупни износ	Укупни износ...
ЈКП Нанкусс Ниш	Водоводни материјал	Не	30161/5	28.01.2024	100765218	ТРИ О ДОО АРАНЂЕЛОВ...	500.000,00	600.000,00
Управа ГО Лазаревац	Побољшање енергетских каракт...	Не	И-01 број 404-267.5/2023	25.01.2024	110364887	Техникал-Архимом	20.952.134,00	25.142.632,80
ОПШТИНСКА УПРАВА КОВИНИ	Израда пројектно техничке доку...	Не	405-119/2023-IV	23.01.2024	110937853	Група понуђача за јавн...	57.380.000,00	68.856.000,00
ЈАВНА МЕДИЈСКА УСТАНОВА "РА...	Систем за транспорт А/В сигнала...	Не	048	26.01.2024	100228776	ПРО ВИДЕО ДОО БЕОГР...	2.583.000,00	3.099.600,00
Општинска управа општине Трст...	Реконструкција јавног тоалета у...	Не	401-201/24-04	01.02.2024	109354883	ДОО АРЦИДИСИГН-ИН...	2.688.705,00	3.226.446,00
Предшколска установа Зрењанин	Путничко комби возило	Не	787	02.02.2024	106775993	ВЕСТ БЕОЈАР ДОО, БЕ...	4.139.000,00	4.966.800,00
СПЕЦИЈАЛНА БОЛНИЦА ЗА ЦЕРЕ...	Стенови по партијама, ЈН 4/2024	Не	03/1249	04.03.2024	100352053	НЕОМЕДИЦА ДОО БЕОГ...	1.947.000,00	2.336.400,00
Општина Неготин-председник	Радови на изградњи објекта - аз...	Не	4042-85/2023-ИИ/04	05.01.2024	111037913	ЕЛИХИР ЦРАФТ ДОО	2.937.500,00	3.525.000,00
УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ Ц...	Медицински потрошни материја...	Не	2183	14.02.2024	103086237	ЕНГЕЛ ДОО НОВИ САД	172.000,00	206.400,00
Републички фонд за пензијско и ...	Услуга заштите имовине-обезбе...	Не	404.1-19/24	01.02.2024	113080389	ПИО - 2023	650.000.000,00	780.000.000,00

Slika 7 – pregled podataka prema odgovarajućem CPV kodu u delu Spisak ponuđača

Број	Назив
65000000	Комуналне услуге
66000000	Финансијске услуге и услуге осигурања
70000000	Услуге пословања некретнимима
71000000	Архитектонске, грађевинске, инжењерске и инспекцијске услуге
72000000	Услуге информационе технологије: саветодавне услуге, израда апликација, интернет и подршка
73000000	Услуге истраживања и развоја и пратеће саветодавне услуге
75000000	Услуге управе, одбране и социјалног осигурања
76000000	Услуге повезане са индустријом нафте и гаса
77000000	Услуге у области пољопривреде, шумарства, hortикulture, аквакуulture и пчеларства
79000000	Пословне услуге: право, marketing, саветовање, запошљавање, штампање и обезбеђење

Slika 8 – pregled postupaka određenog ponuđača kod određenog naručioca

Поступак	Врста учесника	Врста предмета	Наручилац	ЦПВ	Датум објаве	Изабран
Надogradња postojećег здравственог информ...	Члан групе понуђача	Услуге	УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР НИШ, НИШ	72210000 - Услуге програмирања софтверских пакет производа	07.30.2023	✓
Услуге одржавања софтвера	Члан групе понуђача	Услуге	УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР НИШ, НИШ	72267100 - Одржавање софтвера за информационе технологије	20.06.2023	✓
Одржавање софтвера Next Bitz, Heliant	Члан групе понуђача	Услуге	УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР НИШ, НИШ	72267100 - Одржавање софтвера за информационе технологије	18.06.2022	✓
Надogradња postojećег болничког информ...	Члан групе понуђача	Услуге	УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР НИШ, НИШ	72210000 - Услуге програмирања софтверских пакет производа	27.04.2022	✓
Stvaranje softverskih i hardverskih uslova z...	Члан групе понуђача	Услуге	УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР НИШ, НИШ	50000000 - Услуге одржавања и поправки	27.01.2022	✓

**Slika 9 – pregled pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva koje nemaju vezu sa planom javnih nabavki**

Naručilac	Naziv nabavke	Ref. broj	Vrsta p...	Vrsta postupka	ЦПВ	Проц. вредност	Датум обј...	НСТЈ	Рок за подношење	Статус	План
ВОЈНОГ РАЂЕВИ НСКА УСТАНОВА "БЕОГРАД", БЕОГРАД	Израда пројектне документације и извођења радова на изградњи објекта ЦОВИД болнице и пријавнице у војном комплексу „Расина“, општина Крушевац по систему „кључ у руке	1597	Радови	Преговарачни по...	45215140 - Радови на изградњи болничких објеката	1.383.500.000,00	04.08.2020	PC218 - Шуна...		Завршен пост...	
ВОЈНОГ РАЂЕВИ НСКА УСТАНОВА "БЕОГРАД", БЕОГРАД	ПП-04/2020 - Израда пројектне документације и извођење радова објекта ЦОВИД болнице у ВК "Земун економија" у Београду, по систему "кључ у руке"	1598	Радови	Преговарачни по...	45215140 - Радови на изградњи болничких објеката		30.07.2020	PC110 - Беогр...		Завршен пост...	
Град Ужице, Ужице	Радови на инсталацијама медицинских гласова за Цовид болницу	ВИГИИ 4...	Радови	Преговарачни по...	24111500 - Гласови за медицинске намене		25.07.2020	PC211 - Злати...	29.07.2020 11:00:00	Завршен пост...	

**Slika 10 – razlozi za odbijanje ponuda na Portalu, kao ponuđene opcije za naručioce**

**Označite razlog odbijanja**

- Izbor razloga za odbijanje neprihvatljivih ponuda/prijava ili drugih osnova prema Zakonu zbog kojih se ponuda/prijava više ne razmatra:
- postoje osnovi za isključenje privrednog subjekta
- nisu ispunjeni kriterijumi za izbor privrednog subjekta
- nisu ispunjeni zahtevi i uslovi u vezi sa predmetom nabavke i tehničkim specifikacijama
- nije dostavljeno sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude u skladu sa dokumentacijom o nabavci
- postoje valjani dokazi o povredi konkurencije ili korupciji
- ponuda je neuobičajeno niska
- utvrđeni su drugi nedostaci zbog kojih nije moguće utvrditi stvarnu sadržinu ponude ili nije moguće uporediti je sa drugim ponudama
- ponuđač se nije saglasio sa ispravkom računске greške
- ponuda prelazi iznos procenjene vrednosti predmeta javne nabavke ili raspoloživih sredstava
- ponuđač je odbio da zaključi ugovor o javnoj nabavci, odnosno okvirni sporazum**
- ponuđač je odustao od svoje ponude u roku važenja ponude
- ponuđač nije prihvatio zahtev za produženje roka važenja ponude
- ponuđač nije dostavio tražene dokaze o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta u ostavljenom roku
- dostavljenim dokazima ponuđač nije dokazao da ispunjava kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta

**Slika 11 - Ispravka – obaveštenje o izmenama ili dodatnim informacijama, kao oglas kojim se prati objavljivanje izmena konkursne dokumentacije, produženje roka za podnošenje ponuda**

Portal javnih nabavki | Oglas o javnoj nabavci

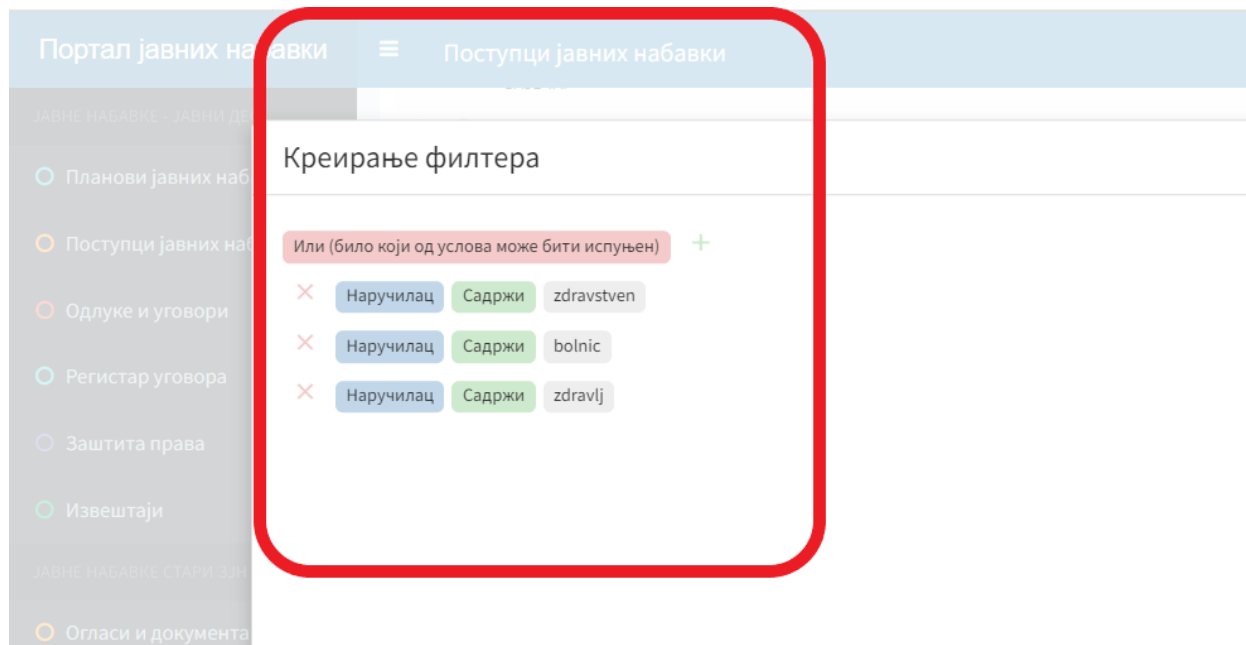
Број огласа	Наручилац	Називе набавке	Шифра огласа	Називе огласа	Датум слања	Датум објаве
2024/С 14-0003734	ОСНОВНА ШКОЛА "МИЛУТИН ...	Радови на инвестиционом одржавању на објектима...	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003733	ОСНОВНА ШКОЛА "ЖИВАДИНКА ...	Извођење екскурзије за ученике школе	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003732	ЈКП Београдски метро и воз Бео...	Микрософт 365 лиценце, по партијама	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003731	Ариџ Војводине	Извођење нових инсталација климатизације и вент...	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003730	КАЗНЕНО-ПОПРАВНИ ЗАВОД У С...	сервисирање и одржавање аутоматског система за ...	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003729	ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ...	ОДРЖАВАЊЕ ИИС	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003728	ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ ...	Поправка подземних контејнера	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003727	ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ ПУТЕВИ СРБИ...	Колективно осигурање запослених	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003726	Управа за пољопривредно земљ...	Услуге одржавања софтвера (ГДМ)	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024
2024/С 14-0003725	Управа за пољопривредно земљ...	Услуге одржавања софтвера (ИНЗЕМ, ДМС и ДИИ)	Ф14	Исправка - обавештење о измен...	26.03.2024	27.03.2024

**Slika 12 – sagledavanje konkretnog predmeta javne nabavke za konkretnog naručioca kroz Analizu planova**

Portal javnih nabavki | Analiza planova

Год...	Наручилац	Рбр	Предмет јавне набавке	Врста п...	Процењена в...	Врста поступка	ЦПВ	НСТЈ	Техника	Време покрет...	Статус	Последња
2024	ДОМ ЗА СМЕШ...	0002	Гас за потребе кухиње	Добра		Отворени пос...	09120000 - Гасовита горива	PC225		1. квартал	Покренута набавка	13.01.2024
2023	ДОМ ЗА СМЕШ...	0017	Набавка гаса за потребе кухиње 2	Добра	1.666.666,00	Отворени пос...	09120000 - Гасовита горива	PC225		2. квартал	Покренута набавка	11.04.2023
2023	ДОМ ЗА СМЕШ...	0004	гас за потребе кухиње	Добра	833.333,00	Отворени пос...	09120000 - Гасовита горива	PC225		1. квартал	Покренута набавка	10.01.2023
2022	ДОМ ЗА СМЕШ...	0004	Набавка гаса за потребе кухиње	Добра	2.916.666,00	Отворени пос...	09120000 - Гасовита горива	PC225		1. квартал	Покренута набавка	06.01.2022
2021	ДОМ ЗА СМЕШ...	0004	Набавка гаса за потребе кухиње дома	Добра	1.400.000,00	Отворени пос...	09120000 - Гасовита горива	PC225		1. квартал	Покренута набавка	29.01.2021

**Slika 13** – kreiranje filtera u rubrici *Postupci javnih nabavki*



**Slika 14** – pregled objavljenih ugovora po konkretnom naručiocu

Наручилац	Назив предмета	Предмет / партија	Уговор бр.	Закључен	ПИБ	Уговорна стр...	Уг. вредност	Уг. вредност (...)	Уг. вред. са н...	Уг
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Гас за потребе кухиње		02-403/10	01.03.2024	100958927	ДРО ЕУРО ГАС...	1.530.000,00	1.836.000,00	1.530.000,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Гориво за возила		02-401/10	01.03.2024	101098308, 10...	МИХАЛОВИЋ...	2.750.035,00	3.300.042,00	2.750.035,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Сточна храна		02-402/10	05.03.2024	103234032	Општа земљи...	1.996.000,00	2.195.600,00	1.996.000,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Животне намирнице	4 - Риба, сирзито и ко...	02-189-3/10	05.03.2024	112960490	МИХАЛОВИЋ...	1.546.200,00	1.715.950,00	1.546.200,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Животне намирнице	5 - Млинарски производи	02-189-5/10	11.03.2024	104633130	БОЖИЛОВИЋ...	1.087.700,00	1.202.470,00	1.087.700,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Животне намирнице	8 - Воће	02-189-8/10	05.03.2024	0201957731312	Првослав Тре...	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Храна, лиће и намирнице за при...	7 - Хлеб, брашно и коре ...	490/24	05.03.2024	100984226	Предузеће за ...	628.050,00	690.855,00	628.050,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Животне намирнице	3 - Млеко и млечни про...	02-189-3/10	27.02.2024	108795831	МИЛК ХОУСЕ ...	5.132.000,00	5.789.200,00	5.132.000,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Ложуље		02-268/10	10.02.2023	103223995	КНЕЗ ПЕТРОЛ...	833.350,00	1.000.020,00	1.233.358,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Електрична енергија		1962/23	05.11.2023	103920327	ЕПС Ад Гран...	2.349.720,00	2.819.664,00	2.349.720,00	

Slika 15 – pregled objavljenih ugovora po konkretnom naručiocu i ponuđaču

Портал јавних набавки

Уговори

Наручилац	Назив предмета	Предмет / партија	Уговор бр.	Закључен	ПИБ	Уговорна стр...	Уг. вредност	Уг. вредност (...)	Уг. вред. са и...	Уг. врн
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Гас за потребе кухиње		02-403/10	01.03.2024	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	1.530.000,00	1.836.000,00	1.530.000,00	1.
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Набавка гаса за потребе кухиње 2		02-1294/10	05.05.2023	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	1.615.000,00	1.938.000,00	1.615.000,00	1.
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	гас за потребе кухиње		02-102/10	24.01.2023	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	742.500,00	891.000,00	742.500,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Набавка гаса за потребе кухиње		02-1558/10	19.05.2022	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	630.000,00	756.000,00	941.400,00	1.
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Набавка гаса за потребе кухиње		02-34/10	02.02.2022	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	800.000,00	960.000,00	800.000,00	
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Набавка гаса за потребе кухиње		02-411/10	05.03.2021	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	1.375.000,00	1.650.000,00	1.375.000,00	1.

Страница 1 од 1 (6 ставке)

Slika 16 – pregled procenjene vrednosti koja se vuče iz plana javnih nabavki

Документација | Питања | Одговори | Понуде | Заштита права

Набавка гаса за потребе кухиње дома

Наручилац: ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИЦА "ЈУЛИНА" АЛЕКСИНАЦ  
 Локација наручиоца: РС225 - Нишавска област, АЛЕКСИНАЦ  
 Назив набавке: Набавка гаса за потребе кухиње дома  
 Референтни број: 02-411  
 Врста предмета: Добра

Процењена вредност: 1.400.000,00  
 Врста поступка: Отворени поступак  
 Рок за подношење: 04.03.2021 12:00:00  
 Статус поступка: Завршен поступак

Донето	ПИБ	Изабрани	Објављено	Образложење измене	На основу О.С./СДН
04.03.2021	100958927	ДОО ЕУРО ГАС СУБОТИЦА	04.03.2021 14:08:22		Не

Предмет / партија	Уговор бр.	Закључен	ПИБ	Уговорна страна	Уг. вредност	Уг. вредност (са П...	Уг. вред. са измен...	Уг. вред. са измен...	Вал...	Последња измена
	02-411/10	05.03.2021	100958927	ДОО ЕУРО ГАС СУБ...	1.375.000,00	1.650.000,00	1.375.000,00	1.650.000,00	РСД	12.03.2021 00:02:00

Број...	Назив предмета	Процењена вредност	ЦПВ	НСТЈ	Време покретања	Статус	Последња измена
0004	Набавка гаса за потребе кухиње дома	1.400.000,00	09120000 - Гасовита горива	РС225	1. квартал	Покрнута набавка	29.01.2021

Slika 17 – pregled Ugovora koje je dobio isti ponuđač

Портал јавних набавки

Уговори

Сачувај филтер | Сачувани филтери

Наручилац	Назив предмета	Предмет / партија	Уговор бр.	Закључен	ПИБ	Уговорна стр...	Уг. вредност	Уг. вредност (...)	Уг. вред. са и...
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Гас за потребе кухиње		02-403/10	01.03.2024	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	1.530.000,00	1.836.000,00	1.530.000,00
ИНСТИТУТ ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ С...	Технички гасови	2 - Пропан бутан смеша...	4190/1	29.06.2023	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	172.172,00	206.602,00	172.172,00
ДОМ ЗДРАВЉА "ДР ЈАНОШ ХАЦИ...	Течни нафтни гас		01-2198	24.10.2023	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	4.914.000,00	5.896.800,00	4.914.000,00
ДОМ ЗДРАВЉА НИШ	НАФТНИ ДЕРИВАТИ - ГАС за греја...		22/129	25.09.2023	100958927, 10	ДОО ЕУРО ГАС...	1.786.000,00	2.143.200,00	1.786.000,00
УСТАНОВА "ГЕРОНТОЛОШКИ ЦЕ...	ТНГ плин		20312-1215/9	31.07.2023	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	917.347,20	1.100.816,64	917.347,20
ИНСТИТУТ ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ В...	Гасови 2		01-1092/6	24.07.2023	100958927, 10	ДОО ЕУРО ГАС...	164.900,00	197.880,00	164.900,00
ПРЕДШКОЛСКА УСТАНОВА "ДЕЧ...	Течни нафтни гас		172/2023-8/6	19.07.2023	100958927, 10	ДОО ЕУРО ГАС...	900.438,00	1.080.552,00	900.438,00
КЛИНИКА ЗА РЕХАБИЛИТАЦИЈУ "...	Енергенти-пропан бутан смеша...		03-2387	05.07.2023	100958927, 10	ДОО ЕУРО ГАС...	787.500,00	945.000,00	787.500,00
ДОМ ЗА СМЕШТАЈ ОДРАСЛИХ ЛИ...	Набавка гаса за потребе кухиње 2		02-1294/10	05.05.2023	100958927	ДОО ЕУРО ГАС...	1.615.000,00	1.938.000,00	1.615.000,00
РЕГИОНАЛНА ДЕПОНИЈА ДОО СУ...	Гориво		ИИИ-37/2023	25.04.2023	100958919, 10	ДОО ЕУРО ПЕ...	23.200.751,00	27.841.450,00	23.200.751,00

Страница 1 од 4 (38 ставке)

Slika 18 – pregled postupaka/ugovora za konkretnog ponuđača kroz *Spisak ponuđača*

The screenshot displays a web application interface for viewing procurement procedures and contracts. At the top, there is a search bar with the text 'ДОО ЕУРО ГАС СУБОТИЦА' entered. Below the search bar, a table lists various procurement procedures with columns for 'Postupak', 'Vrsta učešća', 'Vrsta predmeta', 'Naručilac', 'ЦПВ', 'Датум објаве', and 'Изабран'. The 'Изабран' column contains checkmarks, indicating that all listed procedures are completed. On the left side, a navigation menu is visible, with the 'Понуђачи' (Suppliers) option highlighted in a red box. At the bottom right, a pagination control shows the current page (1) and a total of 5 pages.

Slika 19 – kreiranje određenih filtera kroz rubriku *Analiza planova*<sup>1</sup>

The screenshot shows the 'Kreiranje filtera' (Filter Creation) dialog box in the 'Analiza planova' section. The dialog contains several filter criteria: 'Godina' (Year) set to '2024', 'Procenjena vrednost' (Estimated value) set to 'Veće od 150.000.000,00', and a list of 'NSTJ' (NSTJ) filters with 'Jednako' (Equal) and 'RS' (RS) values ranging from RS225 to RS224. A red box highlights the 'Ili (bilo koji od uslova može biti ispunjen)' (Or (any of the conditions can be fulfilled)) option, and another red box highlights the 'OK' button.

<sup>1</sup> U gornjem kriterijumu izabrati I (i svi uslovi moraju biti ispunjeni) – filteri za godinu i procenjenu vrednost.



**USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki**

Adresa:

Resavska 22/2

11000 Beograd, Srbija