



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

USAID-ov PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH
NABAVKI

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I SUDSKE
PRAKSE UPRAVNOG SUDA U
POSTUPANJU SA PREDMETIMA JAVNIH
NABAVKI SA PREPORUKAMA ZA
UNAPREĐENJE

DECEMBAR 2022 – APRIL 2023

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

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I SUDSKE PRAKSE UPRAVNOG SUDA U POSTUPANJU SA PREDMETIMA JAVNIH NABAVKI SA PREPORUKAMA ZA UNAPREĐENJE

DECEMBAR 2022 – APRIL 2023

Pripremio: **DOBROSAV MILOVANOVIĆ**

Datum: **21. APRIL, 2023**

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA KORIŠĆENIH U DOKUMENTU.....	i
1. REZIME	1
2. UVODNA RAZMATRANJA	5
3. INSTITUCIONALNI OKVIR	8
3.1. OSNOVNE INSTITUCIJE U SISTEMU JAVNIH NABAVKI.....	8
3.2. UOČENE POTEŠKOĆE U VEZI SA RADOM INSTITUCIJA.....	12
3.3. INSTITUCIONALNI OKVIR PRAVNE ZAŠTITE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....	14
4. PRAVNI OKVIR	18
5. SUDSKA PRAKSA.....	24
6. PRAVCI REFORME UPRAVNOG SUDSTVA.....	29
7. IZMENE ZAKONA I POVEZANA PITANJA	34
8. PREISPITIVANJE POSTOJEĆEG MODELA	36
9. OPŠTI ZAKLJUČAK	41
10. PROBLEMI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA (PRAVNE ZAŠTITE) JAVNIH NABAVKI.....	41

SPISAK SKRAĆENICA KORIŠĆENIH U DOKUMENTU

Skraćenice	
BDP	Bruto domaći proizvod
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GIZ	Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju
JPP	Javno-privatno partnerstvo
KJN	Kancelarija za javne nabavke
NALED	Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
Projekat	USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki
Republička komisija	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju
Strategija	Strategija o razvoju pravosuđa za period od 2020-2025. godine
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
VSS	Visoki savet sudstva
ZJN/19	Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, broj 91/19)
ZJN/15	Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 124/12, 14/15, 68/15)
ZUP	Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 18/16, 95/18, 2/23)
ZUS	Zakon o upravnim sporovima („Sl. glasnik RS“, broj 111/2009)

I. REZIME

Javne nabavke predstavljaju značajan element razvoja savremenih država imajući u vidu da imaju uticaj na sve učesnike u društvu. Putem javnih nabavki utvrđuje se i zadovoljava najveći deo potreba u javnom interesu. Od kvaliteta, oblikovanja i realizacije svih faza postupaka javnih nabavki u velikoj meri zavisi kvalitet i stepen zadovoljavanja ovih potreba, delotvornost, efikasnost i ekonomičnost pružanja javnih usluga, kao i visina utrošenih javnih sredstava. U dobro uređenom sistemu javnih nabavki slobodna konkurencija omogućava državi da pod najpovoljnijim uslovima nabavlja dobra, usluge i radove potrebnog kvaliteta, a privrednim subjektima da pod ravnopravnim uslovima dobiju priliku da posluju sa državom. Sve navedene aspekte potrebno je pravilno izbalansirati i obezbediti da se prihvati najoptimalnija ponuda. Pored toga, sve više se uočava višedimenzionalnost javnog interesa, tako da se pored ekonomskog, kao primarnog, uzimaju u obzir i ekološki, socijalni i radni aspekti.

Srbija je poslednjih godina napravila brojne pozitivne korake u cilju unapređenja sistema javnih nabavki. Zakon o javnim nabavkama usklađen je standardima EU i Poglavljem 5 o pristupanju EU. Program razvoja javnih nabavki 2019-2023 ima za cilj povećanje isplativosti, jačanje konkurencije i smanjenje korupcije, kao i promovisanje ekoloških inovacija. Međutim, da bi se omogućila pravilna primena propisa, potrebno je obezbediti dalje jačanje kapaciteta svih institucija uključenih u proces javnih nabavki.

Projekat Unapređenja javnih nabavki u Republici Srbiji je petogodišnja inicijativa Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) osmišljena da ojača institucionalne kapacitete za upravljanje i nadzor nad „fer“, otvorenim, nediskriminatorским i transparentnim procesom javnih nabavki na nacionalnom i lokalnom nivou. Projekat je osmišljen da unapredi sprovođenje postojećih zakona, politika i procedura i uskladi sistem javnih nabavki sa međunarodnim standardima. Ovakav pristup naglašava potrebu za profesionalizacijom u oblasti javnih nabavki kroz obuke, razvoj mehanizama za unapređenje prakse i obezbeđivanje načina za unapređenje koordinacije koja vodi ka većem procentu krivičnog gonjenja, kao i druge aktivnosti na različitim nivoima vlasti radi rešavanja potreba za obezbeđivanjem i unapređenjem kapaciteta za rešavanje nepravilnosti u javnim nabavkama u ključnim sektorima.

U Srbiji postoji dualni sistem zaštite prava ponuđača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon naručioca, zahteve za zaštitu prava razmatra Komisija za zaštitu prava ponuđača. Protiv odluke Komisije može se pokrenuti upravni spor. Jedan od glavnih aktera sistema zaštite prava ponuđača je Upravni sud, koji proverava zakonitost odluka, odnosno „ćutanje“ Republičke komisije u upravnom sporu. Upravni spor se pokreće tužbom kojom se osporava zakonitost odluke Komisije. Mogućnost pokretanja upravnog spora predviđena je i u situaciji u kojoj Komisija ne donese odluku u rokovima predviđenim Zakonom o javnim nabavkama.

Značaj javnih nabavki za funkcionisanje države i decentralizovanih, odnosno dekoncentrisanih organa, organizacija i institucija, kao i samih građana i privrednih subjekata, zahteva sistemski pristup pri analizi problema koji se javljaju u postupcima javnih nabavki i pružanju pravne zaštite u ovoj oblasti, njihovih uzroka i rešenja kojima se ovaj sistem može unaprediti. Radi unapređenja sistema javnih nabavki, u okviru Projekta je izvršena analiza pravnog okvira i sudske prakse Upravnog suda u postupanju sa predmetima javnih nabavki.

U okviru istraživanja, najpre je izvršena analiza institucionalnog okvira kojom su obuhvaćene osnovne institucije u sistemu javnih nabavki i uočene teškoće u vezi sa radom institucija, kao i institucionalni okvir pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. Zatim je analiziran pravni okvir koji se odnosi na organizaciju i rad upravnog suda, kao i status nosilaca pravosudnih funkcija i drugih zaposlenih u upravnom sudu, opšti upravni postupak i upravni spor, kao i posebni upravni postupci. Posebna pažnja posvećena je analizi sudske prakse koja je obuhvatila analizu odluka Upravnog suda radi utvrđivanja obima predmeta, aktuelnih obrazaca i najčešćih razloga za tužbu. Podaci su prikupljeni na osnovu razgovora sa predsednicom Upravnog suda i izveštaja o radu ovog suda.

Takođe, razmotreni su pravci reforme upravnog sudstva, kao i potreba za izmenama i dopunama relevantnih zakona. Pored toga, izvršena je revizija postojećeg modela. Konačno, istraživanje i analiza rezultirali su opštim zaključcima i definisanim problemima, kao i preporukama za unapređenje sistema (pravne zaštite) javnih nabavki.

Opšti zaključak je da se mora obratiti pažnja na svaki relevantan element i aspekt predstojeće reforme, tako da je sistemski pristup ključan za potpuno ostvarenje svih željenih rezultata. Naime, potrebno je obezbediti usklađene propise, ljudske resurse (sudije, sudijske pomoćnike, pripravnike, državne službenike i nameštenike) i njihovu plansku i kontinuiranu obuku, kao i materijalne resurse (zgrade, informaciono-komunikacionu tehnologiju i drugu relevantnu opremu).

Analiza je naročito ukazala na sledeće probleme i preporuke za njihovo prevazilaženje:

- 1) Relativno mali broj ponuda po javnoj nabavci što stvara nedovoljnu konkurenciju i time smanjuje verovatnoću da se dobije najpovoljnija ponuda. Uzroci su u (opravdanom) mišljenju određenog broja privrednih subjekata da neće biti u ravnopravnom položaju u postupku javne nabavke, u postojanju (pokriveno) korupcije, kao i nedozvoljenih sporazuma između ponuđača. Mere koje bi trebalo preduzeti sastoje se u pažljivom formulisanju tehničkih specifikacija i njihovoj kontroli od strane relevantnih institucija, ponuđača i javnosti, kako bi se izbegli svi vidovi neopravdane diskriminacije, kao i u suzbijanju korupcije i nedozvoljenih sporazuma, gde poseban značaj ima povećanje nivoa znanja i veština svih učesnika u postupcima i zaštiti prava u oblasti javnih nabavki;

2) Najniža cena i dalje preovlađuje kao kriterijum za dodelu ugovora od strane naručilaca, što ne vodi najpovoljnijim ponudama, ne vodi računa o troškovima životnog ciklusa nabavke, zapostavlja inovativne nabavke i ostale potencijalno važne aspekte javnih nabavki. Na tom planu potrebno je obezbediti obuku naručilaca i kontrolnih tela u pravcu dubinskog razumevanja javnog interesa koji treba ostvariti u javnim nabavkama, obezbediti relevantna znanja neophodna za pravilno formulisanje kriterijuma za odabir najpovoljnije ponude;

3) U vezi sa Republičkom komisijom za zaštitu prava potrebno je povećati interdisciplinarna znanja neophodna da bi se obezbedila potpuna i sadržinska kontrola postupaka javnih nabavki u vezi sa veoma različitim predmetima, a kada je to potrebno i angažovanje relevantnih veštaka. Takođe, potrebno je razmotriti da li visina taksi prekomerno odvrća od podnošenja zahteva za zaštitu prava;

4) U vezi sa organizacijom i funkcionisanjem Upravnog suda postoji više problema:

a. Od njegovog osnivanja postoji veliki broj nasleđenih i priliv novih predmeta koji potiču iz veoma raznovrsnih materija, od kojih je značajan broj predmeta složen, što nije praćeno odgovarajućim brojem sudija. Takođe, u periodima izbora, rad ovog suda se praktično blokira kako bi se ispoštovali brojni sporovi sa izuzetno kratkim rokovima za odlučivanje. Pored toga, u poslednje vreme je enorman priliv predmeta ćutanja uprave, koji otežavaju postupanje po ostalim predmetima i zahtevaju plaćanje naknada troškova postupka. Mere na ovom planu su utvrđivanje i izbor odgovarajućeg broja sudija i specijalizacija po oblastima, kako bi se podigao kvalitet i brzina odlučivanja.

b. U vezi sa prethodnim pitanjem, ali i u vezi sa pružanjem kvalitetne zaštite prava u upravnom sporu je i pitanje organizovanja dvostepenog (višestepnog) upravnog sudstva, o čemu ima više reči kasnije u Analizi. Ovom pitanju bi trebalo pažljivo pristupiti, imajući u vidu realne potrebe, mogućnosti, uporedna iskustva, kao i domaću tradiciju.

c. Imajući u vidu veliku raznovrsnost oblasti u kojima je Upravni sud nadležan da vodi upravni spor, koje mogu biti veoma specifične i da se propisi relativno često menjaju, neophodno je obezbediti pretpostavke za specijalizaciju sudija, odnosno veća. Time bi se povećao kvalitet i brzina odlučivanja, što je od posebnog značaja za sve oblasti, a naročito npr. za javne nabavke i konkurenciju. Pri tome, s obzirom na pravo na dodelu predmeta "prirodno odabranom sudiji", kao i činjenicu da ne bi trebalo da samo jedno veće bude nadležno za određenu oblast upravnih sporova, nužna pretpostavka za specijalizaciju je povećanje broja sudija. Takođe, s obzirom na kompleksnost i brojnost upravnih oblasti, što zahteva dugotrajnu obuku, specijalizaciju bi trebalo sprovoditi još od početka karijere. Pored toga, ona može da doprinese delotvornijoj obuci, jer se obuka sprovodi za znatno manji broj lica.

5) Imajući u vidu da se u pogledu zaštite prava u oblasti javnih nabavki primenjuje deo Zakona o opštem upravnom postupku koji se odnosi na pravna sredstva, kao i da se na upravnosudsku zaštitu primenjuje Zakon o upravnim sporovima, sa pravnog aspekta neophodno je:

- a. Uskladiti ZUS sa novim rešenjima ZUP-a i evropskim standardima;
- b. Problem broja slučajeva u vezi sa ćutanjem uprave prevazišao je svrhu zbog koje se pruža zaštita po tom pitanju i ugrožava delotvornu i efikasnu zaštitu prava građana pred Upravnim sudom. U tom smislu neophodno je smanjiti broj ovih slučajeva i unaprediti ovlašćenja Upravnog suda, kao i delotvornosti njihovog rešavanja. Takođe, imajući u vidu da pojedina lica nastoje da ostvare korist podnošenjem velikog broja zahteva u cilju naplate troškova za izradu žalbe, odnosno tužbe, trebalo bi uvesti načelo zloupotrebe prava i razraditi ga relevantnim odredbama ZUP-a i ZUS-a;
- c. Proširiti krug privremenih mera, kako bi se prihvatile Preporuke Komiteta Saveta Evrope i omogućilo ostvarivanje svrhe zaštite prava u javnim nabavkama. Tako npr. trebalo bi uvesti privremeno uređenje predmeta spora, tako što bi Upravni sud omogućio ponuđaču koga je naručilac isključio da učestvuje u postupku javne nabavke, kada prima facie postoji velika verovatnoća da je to isključenje bilo neopravdano. Povezano sa tim je i predviđanje mogućnosti tuženog organa i zainteresovanog lica da se izjasne o predloženoj privremenoj meri i roka (npr. 6 meseci kao u Slovačkoj) u kome bi Upravni sud bio dužan da odluči u upravnom sporu kada je ova privremena mera usvojena;
- d. Trebalo bi razmotriti mogućnost da naručilac dobije aktivnu tužilačku legitimaciju i pravo da pokrene upravni spor protiv odluke Republičke komisije za zaštitu prava, imajući u vidu da ona u odnosu na naručioca ne predstavlja klasičan drugostepeni hijerarhijski nadređeni organ. Naime, ona je nezavisno (administrativno) telo sudske prirode i deluje kao tribunal sa ovlašćenjem za rešavanje sporova u oblasti javnih nabavki, pred kojim se podnosilac zahteva za zaštitu prava i naručilac pojavljuju kao dve ravnopravne stran(k)e. Pri tome bi trebalo imati u vidu da pogrešna odluka Komisije u korist podnosioca zahteva, ugrožava svrhu javne nabavke, a neopravdano obavezuje naručioca na naknadu štete podnosiocu zahteva;
- e. Ukupan iznos naknada koje su isplaćene po osnovu suđenja u razumnom roku je dodatni argument za povećanje broja sudija i njihovu specijalizaciju. Takođe, naknade se isplaćuju iz budžeta Upravnog suda, iako je često uzrok problema na nivou organa uprave. Stoga je neophodno izvršiti i individualizaciju odgovornosti u odnosu na organ koji je neopravdano odugovlačio postupak, čime bi se on podstakao da postupak u okviru svoje nadležnosti sprovodi u razumnom roku. U cilju izbegavanja bilo kakve dileme, neophodno je izmeniti Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku;

6) U cilju izgradnje sistema javnih nabavki koji se zasniva na integritetu i izgradnji poverenja ključnih učesnika, neophodna je koordinacija javnih politika i propisa koji se odnose na javne nabavke, zaštitu konkurencije i borbu protiv korupcije, tako i institucija koje su zadužene za njihovu implementaciju. Poseban značaj na ovom planu imaju i organizacije civilnog društva.

7) Na osnovu analize sudske prakse, uočava se potreba za obukom sudija i sudijskih pomoćnika koja se odnosi na tipove upravnih sporova u oblasti javnih nabavki. Cilj dalje profesionalizacije u oblasti javnih nabavki je da se preko osposobljavanja, stručnosti i efikasnosti lica koja obavljaju poslove u vezi sa javnim nabavkama i vrše kontrolu zakonitosti sprovedenih postupaka, uključujući i sudije i sudijske pomoćnike Upravnog suda, unapredi sprovođenje zakona kojim se uređuju javne nabavke na svim nivoima, kao i da se obezbedi stvaranje i jačanje kapaciteta za primenu direktiva EU. Rezultati koji se očekuju su efikasnije i ekonomičnije nabavke i smanjivanje neregularnosti. U okviru USAID Projekta za unapređenje javnih nabavki izrađen je poseban dokument „Stručno usavršavanje/obuke u oblasti javnih nabavki za potrebe Upravnog suda - Procena potreba i Plana obuke“, koji će biti osnov za dalje unapređenje kapaciteta Upravnog suda u ovoj oblasti.

Sve ove značajne teme su detaljnije elaborirane u Analizi, potkrepljene statistikom i činjenicama na osnovu kojih su izvedeni zaključci. Pravci razvoja su nešto na čemu će se u okviru sprovođenja Strategije razvoja pravosuđa dalje raditi, a USAID Projekat za unapređenje javnih nabavki će svesrdno podržati sve inicijative koje će doprineti efikasnijem i ekonomičnijem suočavanju sa izazovima u zaštiti prava ponuđača.

2. UVODNA RAZMATRANJA

Pravilno postavljen sistem javnih nabavki obezbeđuje realizaciju višestruko značajnih ciljeva koji doprinose rastu javnih i privatnih investicija i unapređenju kvaliteta života ljudi. Najpre, kako se navodi u Strategiji razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019 - 2023. godine¹ u dobro uređenom sistemu javnih nabavki slobodna konkurencija omogućava državi da pod najpovoljnijim uslovima nabavlja dobra, usluge i radove potrebnog kvaliteta, a privrednim subjektima da pod ravnopravnim uslovima dobiju priliku da posluju sa državom. Količina dobara, usluga i radova koja se nabavlja omogućava javnoj upravi da oblikuje tržište i ima značajan uticaj na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i ciljeva zaštite životne sredine.² Najvažniji efekti delotvornih javnih nabavki su stvaranje uslova za racionalniju upotrebu javnih sredstava, kvalitetnije funkcionisanje celokupnog javnog sektora, a samim tim i za kvalitetnije pružanje javnih usluga građanima i privrednim subjektima. Povratno, to

¹ „Službeni glasnik RS“, br. 82/19.

² V. Džagić, *Thesis in Public Procurement „Institutional Capacity assessment in Procurement of Local self-government - Opportunities and Challenges, University of Rome, Tor Vergata, 2018.*

utiče na poboljšanje privredne delatnosti, potpomaže realizaciju ostalih javnih interesa i dovodi do smanjivanja tenzija u društvu.

U 2021. godini registrovana vrednost javnih nabavki iznosila je 559,7 milijardi dinara, dok je broj registrovanih ugovora iznosio 182.998. Otvoreni postupak je u 2021. godini u proseku trajao 48 dana. Prosečan broj ponuda po postupku iznosio je 2,5. U 2021. godini, putem Portala, pokrenuto je 28 postupaka izbora privatnog partnera primenom Zakona o javnim nabavkama iz 2019. godine³ (ZJN/19) i zaključeno je 13 ugovora o javno-privatnom partnerstvu u vrednosti od 10.056.958.772 dinara. Učešće obustavljenih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki iznosilo je 10%, dok je 90% pokrenutih postupaka uspešno okončan, zaključenjem ugovora, odnosno okvirnog sporazuma. Primenom odredaba Zakona o javnim nabavkama iz 2015. (ZJN/15) godine naručioci su zaključili 27.480 ugovora o javnim nabavkama u vrednosti od 73.089.673.629 dinara, dok je primenom odredaba ZJN/19 zaključeno 155.518 ugovora u vrednosti od 486.677.400.801 dinara.

	Broj nabavki	Učešće %	Vrednost	Učešće %
Javni naručioci	24.256	88,27	43.601.052.526	59,65
Sektorski naručioci	3.224	11,73	29.488.621.103	40,35
Ukupno	27.480	100	73.089.673.629	100

Javni naručioci, primenom odredaba ZJN/19, zaključili su 123.252 ugovora u vrednosti od 356.881.997.647 dinara, a sektorski naručioci 32.266 ugovora u vrednosti od 129.795.403.154 dinara. Posmatrajući zbirno ugovore koji su zaključeni i primenom odredaba ZJN/15 i primenom odredaba ZJN/19, javni naručioci su zaključili 147.508 ugovora u vrednosti od 400.483.050.173 dinara, a sektorski 35.490 ugovora u vrednosti od 159.284.024.257 dinara.⁴

Tržište javnih nabavki je značajno poraslo (za 48%) u pogledu ukupne vrednosti ugovora sa 3,2 milijarde evra u 2020. na 4,75 milijardi evra u 2021. Njegovo učešće u BDP-u je takođe poraslo sa 6,8% u 2020. na 8,9% u 2021. godini. Prosečan broj ponuda po tenderu smanjen je sa 2,6 na 2,5, što je znatno niže u odnosu na 3 ponude registrovane 2017. godine. Udeo ugovora dodeljenih stranim ponuđačima je pao na 2% od ukupne vrednosti ugovora, jednako raspodeljenih na privredna društva koja su iz EU i van nje. Kada je reč o praćenju dodele ugovora i njihovom sprovođenju, udeo pregovaračkih postupaka bez prethodnog obaveštenja za podnošenje ponuda iznosio je 7,7% ukupne vrednosti ugovora zaključenih 2021. godine, što je smanjenje sa 23,2% u drugoj polovini 2020. godine stupanjem na snagu novog ZJN/19. Udeo

³ „Službeni glasnik RS“, br. 91/19.

⁴ Videti: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>.

otvorenih postupaka iznosio je 91,3% u 2021. godini, nakon što je sa 94% u prvoj polovini 2020. godine pao na 69% u drugoj polovini 2020. godine kada je novi ZJN/19 stupio na snagu. Korišćenje kriterijuma najboljeg odnosa cene i kvaliteta se prepolovila sa 10% u 2019. godini na 4% u 2021. godini, dok najniža cena kao kriterijum za odabir preovlađuje u 96% slučajeva. Nove funkcionalnosti Portala javnih nabavki uvedene su 2021. godine sa ciljem povećanja transparentnosti i efikasnosti. Organizovane su brojne radionice i vebinari za obuku ponuđača i javnih naručilaca za korišćenje novog portala e-nabavki. Vrednost nabavki izuzetih od primene ZJN/19 naglo je porasla za 88% ili za 1,5 milijardi evra u odnosu na isti period prethodne godine na ukupnu vrednost od 3,2 milijarde evra. Izuzeća od primene ZJN/19 činila su 67% kumulativne vrednosti svih ugovora o javnim nabavkama zaključenih u 2021. godini. Najčešći pravni osnov za izuzeće bili su međudržavni ugovori koji su činili 22,7% ukupne vrednosti izuzeća u 2021. godini. Državna revizorska institucija je utvrdila nepravilnosti u 44% vrednosti ugovora o javnim nabavkama koje su uočene u 2021. godini. Državna revizorska institucija je identifikovala ugovore u vrednosti od 150 miliona evra koji su izuzeti iz postupaka javnih nabavki bez valjanog obrazloženja, što čini 33% svih identifikovanih nepravilnosti u 2021 godini. Ovi nalazi izazivaju ozbiljnu zabrinutost i potrebno ih je adekvatno pratiti. Kao odgovor na pandemiju bolesti izazvanu virusom COVID-19 omogućena je primena vanrednih postupaka radi ubrzanja postupka javne nabavke. Da bi se ublažili rizici od prevare i korupcije, posebno je važno da se održi revizorski trag. Objavljivanje svih informacija o nabavkama koje su sprovedene u vezi sa pandemijom bolesti izazvane virusom COVID-19 na državnim portalima bi takođe doprinelo povećanju transparentnosti i poverenja. Kapacitet za upravljanje procesima javnih nabavki je poboljšao tako što je KJN 2021. godine registrovala ukupno 44 zaposlena, u odnosu na 38 zaposlenih u 2020. godini. Ukupno 118 službenika za javne nabavke je sertifikovano na osnovu novog ZJN/19. Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije je odobrila ukupno 217 predloga projekta za javno-privatno partnerstvo, uključujući 82 projekata sa elementima koncesije, uglavnom u sektorima gradskog prevoza, sanitarnih usluga i urbanizma. Navedena Komisija i dalje nema dovoljan broj zaposlenih. Nije bilo pomaka kada je reč o integritetu i sukobu interesa.⁵

Svi navedeni podaci ukazuju da javne nabavke mogu znatno da utiču na oblikovanje tržišta i stoga predstavljaju jedan od instrumenata koji može bitno da doprinese ostvarivanju strategije pametnog i održivog ekonomskog rasta, kroz obezbeđivanje efikasnog i efektivnog korišćenja javnih sredstava, razvoj konkurencije i poboljšanje uslova za veće korišćenje inovacija. Efikasnost javnih nabavki ima direktan ili indirektan uticaj i na druge javne politike, kao što su fiskalna disciplina, modernizacija javne uprave, podsticanje malih i srednjih preduzeća, politika istraživanja razvoja i inovacija, politika zaštite životne sredine (uključivanjem ekoloških standarda kroz tzv. zelene javne nabavke), socijalnu politiku kroz (uključivanje socijalnog preduzetništva

⁵ Videti:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf

i kriterijuma za društveno odgovorne javne nabavke), politika borbe protiv korupcije i dr. Novi pristup javnim nabavkama kroz javne nabavke koje doprinose postizanju ciljeva održivog razvoja ili javne nabavke koje podstiču cirkularnu ekonomiju zahteva sinergiju i uključivanje različitih znanja u holističkom i multifunkcionalnom pristupu.

Pretpostavke za realizaciju navedenih ciljeva su pravilno utvrđivanje vrste i obima potreba naručilaca, postavljanje jasnih i opravdanih kriterijuma za odabir najpovoljnije ponude, obezbeđenje potpuno ravnopravne konkurencije, uz eliminisanje korupcije, nameštenih ponuda i nedozvoljenih sporazuma. Delotvorno, efikasno, transparentno i nediskriminatorno odvijanje postupaka javnih nabavki zahteva sistem kontrole koji štiti prava ponuđača, kao i sprovođenje odredaba o javnim nabavkama od strane naručilaca uz obezbeđivanje postizanja najveće vrednosti za uložena javna sredstva tokom čitavog životnog ciklusa predmeta nabavke.

Navedene tvrdnje iziskuju strateški pristup oblasti javnih nabavki, koji je zasnovan na temeljnoj analizi postojećeg stanja. To podrazumeva ispitivanje regulatornog i institucionalnog okvira, razloga za nesprovođenje ili negativnih efekata sprovođenja normi, razloga slabijeg funkcionisanja pojedinih institucija, potencijala ljudskih resursa na nivou svih učesnika u sistemu, stepena delotvornosti i ekonomičnosti sistema javnih nabavki u praksi, vrste, obima i uzroka neregularnosti, načina njihovog otkrivanja i sankcionisanja, kao i pravne zaštite učesnika u postupcima javnih nabavki. Na osnovu sprovedenih analiza potrebno je odrediti ključne prioritete u oblasti javnih nabavki, ciljeve i mere kojima će se ti ciljevi postići. To podrazumeva i aktivno učešće svih relevantnih učesnika u sistemu, a posebno ključnih zainteresovanih strana i šire stručne javnosti, kako bi se u potpunosti sagledali svi problemi i procenili njihovi uzroci i postavile preporuke i mehanizmi za njihovo otklanjanje. Istovremeno, time se kod svih učesnika povećava razumevanje strateških postavki i predviđenih mera u oblasti javnih nabavki i povećava verovatnoća za njihovu uspešnu primenu.

3. INSTITUCIONALNI OKVIR

3.1. OSNOVNE INSTITUCIJE U SISTEMU JAVNIH NABAVKI

Osnovne institucije u sistemu javnih nabavki su Ministarstvo finansija, Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Ministarstvo finansija obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na javne nabavke.⁶ U okviru ministarstva, Odeljenje za budžetsku inspekciju obavlja poslove kontrole primene zakona i pratećih propisa u oblasti finansijsko-materijalnog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod svih korisnika

⁶ Na osnovu Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – dr. Zakon i 62/2017)

sredstava navedenih u zakonu kojim se uređuje budžetski sistem. Međutim, u Ministarstvu ne postoji posebno odeljenje za sistem javnih nabavki. Stoga, Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija preuzimaju tu ulogu. Međutim, nijedna od institucija ne može biti predlagač javne politike i zakona u oblasti javnih nabavki pred Vladom i pred Skupštinom.

Kancelarija za javne nabavke (KJN) je posebna organizacija koja obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki i doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke. Ako Zakonom o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN/19) nije drugačije određeno, KJN: priprema strategiju razvoja i unapređenja javnih nabavki; učestvuje u izradi zakona i drugih propisa i donosi podzakonske akte; daje mišljenja o primeni odredaba zakona i drugih propisa; pruža stručnu pomoć, priprema smernice, priručnike, kao i druge publikacije i stara se da bez naknade budu jednako dostupni naručiocima i privrednim subjektima; sprovodi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama i o tome priprema godišnji izveštaj; podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, podnosi zahtev za zaštitu prava i inicira sprovođenje drugih postupaka pred nadležnim organima kada uoči nepravilnosti u primeni propisa; prikuplja statističke i druge podatke o sprovedenim postupcima, zaključenim ugovorima i priprema godišnji izveštaj o javnim nabavkama; propisuje postupak i uslove za sticanje sertifikata i vodi registar službenika za javne nabavke; upravlja Portalom javnih nabavki; preduzima aktivnosti u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji; saraduje sa domaćim i stranim institucijama i stručnjacima u cilju unapređenja sistema javnih nabavki; saraduje sa drugim državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave; obavlja druge poslove, u skladu sa zakonom.⁷

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija) je samostalan i nezavisan organ koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Ona odlučuje o zahtevu za zaštitu prava, prati izvršenje svojih odluka, poništava ugovor o javnoj nabavci, izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca i podnosi predlog za razrešenje rukovodioca ili odgovornog lica naručioca, izriče novčanu kaznu podnosiocu zahteva u slučaju zloupotrebe podnošenja zahteva, vodi prekršajni postupak u prvom stepenu, pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom. Prema tome, Republička komisija je nezavisno (administrativno) telo sudske prirode i deluje kao tribunal sa ovlašćenjem za rešavanje sporova u oblasti javnih nabavki u *ex-ante* kontroli postupaka.⁸

Pored prethodno navedenih institucija, za oblast javnih nabavki značajnu ulogu imaju i Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija

⁷ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/o-nama/nadleznosti/?pismo=lat>.

⁸ Detaljnije o Republičkoj komisiji, nešto kasnije u delu o pravnoj zaštiti učesnika u postupku javnih nabavki.

za zaštitu konkurencije, Ministarstvo privrede, Komisija za javno-privatno partnerstvo i Uprava za zajedničke poslove republičkih organa.

Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: DRI),⁹ kao najviši organ revizije javnih sredstava vrši reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje finansijskih transakcija i odluka u oblasti javnih nabavki, kao i reviziju svrsishodnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava u cilju utvrđivanja da li su ista upotrebljena u skladu sa planiranim ciljevima i načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Prema ZJN/19 naručiocu su dužni da DRI dostave izveštaj u slučaju dodele ugovora ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke, odluku o dodeli ugovora ili odluku o obustavi postupka u kojoj određeni podaci predstavljaju poslovnu tajnu, kao i odluku o izmeni ugovora. DRI je ovlašćena da podnese zahtev za zaštitu prava i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane ZJN/19. Uobičajena stopa nepravilnosti iznosi oko 10% i godinama je stabilna. Naručioci smatraju DRI kao stalno prisutnu instituciju, revizije su temeljne i obično ne postoje veće nepravilnosti. Prema godišnjem izveštaju iz 2018.¹⁰ godine DRI je izvršila reviziju 66 naručilaca, a ukupna vrednost revizije svih ugovora je bila 24,4 milijarde dinara (oko 200 miliona evra). Utvrđene su nepravilnosti u 373 slučaja sa ukupno 1,82 milijarde dinara (oko 15 miliona evra). Iznos učešća nepravilnosti utvrđenih u javnim nabavkama u odnosu na iznos obuhvaćen revizijom iznosi 7,46%, a najveće nepravilnosti utvrđene su u vezi sa zaključivanjem ugovora bez postupka javne nabavke. Prema godišnjem izveštaju DRI koji je 2.3.2023 usvojila Narodna skupština, vrednost ugovorenih javnih nabavki subjekata revizije iznosi 120,13 milijardi dinara. Revizijom pravilnosti poslovanja u delu primene ZJN/19 kod 108 revidiranih subjekata, utvrđeno je da su izvršene nabavke dobara, usluga i radova, koje nisu u skladu sa navedenim zakonom, u 1.395 slučajeva, u iznosu od 53,46 milijardi dinara. Iznos učešća nepravilnosti utvrđenih u javnim nabavkama u odnosu na iznos obuhvaćen revizijom iznosi 44,50%.

Utvrđene nepravilnosti u javnim nabavkama se odnose na:

- to da nije sproveden postupak javne nabavke, a da pri tom nisu postojali razlozi za izuzeće od primene ZJN/19 u ukupnom iznosu od 17,67 milijardi dinara;
- javne nabavke kod kojih nije donet akt o bližem uređenju postupka javnih nabavki, ili nisu planirana, niti opredeljena sredstva za nabavke ili navedeni akti nisu objavljeni u ukupnom iznosu od 68,58 miliona dinara;

⁹ DRI je nezavisni državni organ i odgovorna je Narodnoj skupštini. Pored revizije DRI pruža stručnu pomoć Skupštini i Vladi Srbije, daje savete naručiocima i može davati mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa. Takođe, ona usvaja i objavljuje standarde revizije.

¹⁰ Izveštaj o radu Državne revizorske institucije za 2018. godinu: <https://ww.dri.rs/php/document/download/1549/2>

- nepravilnosti prilikom sprovođenja postupka javne nabavke u ukupnom iznosu od 28,15 milijardi dinara;
- nepravilnosti prilikom zaključivanja ugovora u ukupnom iznosu od 4,14 milijardi dinara;
- nepravilnosti prilikom izvršavanja ugovora u ukupnom iznosu od 3,44 milijardi dinara.

Ministarstvo privrede obavlja poslove državne uprave koji se odnose na koncesije i javno-privatno partnerstvo.

Komisija za javno-privatno partnerstvo u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata JPP i koncesija, pomaže u pripremi predloga za JPP, daje mišljenja u postupku odobravanja predloga JPP projekta bez elemenata koncesije i u postupku predlaganja koncesionog akta nadležnim organima. Ovo telo je operativno nezavisno u svom radu.

Agencija za borbu protiv korupcije nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije, čiji se poseban deo odnosi na javne nabavke.

Komisija za zaštitu konkurencije je samostalna i nezavisna organizacija, koja za svoj rad odgovara Narodnoj Skupštini. Komisija rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu. Aktivnosti Komisije podrazumevaju otkrivanje povreda konkurencije, njihovo sankcionisanje i otklanjanje posledica povrede konkurencije i u oblasti javnih nabavki.

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je telo za centralizovane javne nabavke za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe. Uslove i način sprovođenja postupka javne nabavke od strane Uprave za zajedničke poslove, spisak naručilaca za koje se sprovode centralizovane javne nabavke, kao i spisak predmeta nabavki koji su predmet centralizovanog sprovođenja javnih nabavki bliže uređuje Vlada.

U cilju izgradnje sistema javnih nabavki koji se zasniva na integritetu i izgradnji poverenja ključnih učesnika u procesu javnih nabavki, neophodna je međusobna koordinacija javnih politika koje se odnose na javne nabavke, zaštitu konkurencije i borbu protiv korupcije, tako i institucija koje su zadužene za implementaciju ovih javnih politika i regulative. KJN bi trebalo da saraduje sa drugim državnim organima i organizacijama, kao i sa organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. U praksi postoji saradnja između KJN i Republičke komisije, ali veoma malo komunikacije između KJN i Ministarstva finansija, odnosno Upravnog suda. Redovni

sastanci glavnih aktera se održavaju (najmanje dva puta godišnje), ali obično Upravni sud i Ministarstvo finansija, sem predstavnika iz budžetskog sektora ministarstva, nisu prisutni. Takođe, nije uočena bilo kakva saradnja između KJN (i drugih institucija) i organa za zaštitu konkurencije, uprkos nalazima da je stepen konkurencije nizak i da civilno društvo izražava zabrinutost u vezi sa nameštanjem ponuda i nedozvoljenog dogovaranja između ponuđača u procesima javne nabavke, posebno u zdravstvenom sektoru¹¹. U prethodnom periodu unapređena je koordinacija i saradnja kroz sistem redovnog organizovanja sastanaka i radionica na osnovu Memoranduma o saradnji iz 2014. godine u cilju usaglašavanja stavova u vezi sa primenom propisa iz oblasti javnih nabavki, razmene informacija, predavanja i obuka, kao i unapređenja mera kontrole zakonitog i namenskog trošenja javnih sredstava u javnim nabavkama.

3.2. UOČENE POTEŠKOĆE U VEZI SA RADOM INSTITUCIJA

U skladu sa važećim ZJN/19, Srbija je napravila dobar početni korak kada je uspostavila registar ponuđača. Prema Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2018 – 31.12.2018. godine, ukupno je registrovano u 2018. godini 11.615 ponuđača, što je tek nešto više nego u 2017 godini, kada je iznosio 10408. Indikativno ovaj podatak ukazuje na veoma spor rast zainteresovanosti ponuđača za učešće u procesima javnih nabavki. U praksi, ponuđači ukazuju na različite probleme u vezi sa funkcionisanjem sistema javnih nabavki. Najpre, to je generalno nepoverenje u ravnopravan tretman i izražavanje sumnje da postoji korupcija i nedozvoljeni sporazumi. To nepovoljno utiče na njihovu volju da učestvuju u postupcima javnih nabavki. Poslovni sektor ukazuje da se javna nabavka ne završava potpisivanjem ugovora, već da bi upravo tu trebalo da započne odgovarajućim upravljanjem ugovorima. Takođe, on je upozorio na uticaj sive ekonomije, koja je u javnim nabavkama obično predstavljena kroz neuobičajeno niske cene.¹² Takođe, on ukazuje na probleme korupcije i potrebu da Agencija za borbu protiv korupcije bude više uključena u sistem javnih nabavki. Pored toga, on smatra da ne postoji sveobuhvatno praćenje procedura koje su predviđene u sistemu i očekuje više nadzora i kontrole u

¹¹ U Izveštaju EU Srbija 2022, navodi se: „Preostaje jačanje saradnje između Kancelarije za javne nabavke i Republičke komisije sa Upravnim sudom na razmeni znanja i informacija (str. 80).

¹² Prema odredbama čl. 92. ZJN/19 naručilac može da odbije ponudu zbog neuobičajeno niske cene, pod kojom se podrazumeva ponuđena cena koja značajno odstupa u odnosu na tržišno uporedivu cenu i izaziva sumnju u mogućnost izvršenja javne nabavke u skladu sa ponuđenim uslovima. Ako naručilac oceni da ponuda sadrži neuobičajeno nisku cenu, dužan je da od ponuđača zahteva da u primerenom roku dostavi detaljno obrazloženje svih njenih sastavnih delova koje smatra merodavnim i da po dobijanju obrazloženja proveri merodavne sastavne elemente ponude. Pri tom, on naročito proverava ispunjenje obaveza koje proizlaze iz važećih propisa o zaštiti na radu, zapošljavanju i uslovima rada, zaštiti životne sredine i zaštiti prava intelektualne svojine od strane ponuđača ili kandidata i može od ponuđača da zahteva dostavljanje odgovarajućih dokaza. Takođe, potrebno je imati u vidu da Upravni sud nije dozvolio neuobičajeno nisku ponudu, te je potrebno da odluka Upravnog suda postane transparentnija. u sistemu.

sistemu, kao i u okviru naručilaca (veći stepen kontrole ili posebna unutrašnja kontrola).

Civilno društvo kao trajni problem vidi korupciju u nabavkama, ali smatra da nedostatak medijske pažnje u pojedinim lošim praksama u javnim nabavkama ograničava ozbiljnije bavljenje ovim pitanjem. Predstavnici civilnog društva smatraju da bi trebalo da bude više nabavki koje su podeljene na lotove, kao i okvirnih sporazuma sa više ponuđača. Nevladine organizacije ukazuju da, uprkos nekim nepravilnostima, koje se mogu naći na portalu, KJN ne želi da deluje. Takođe, ističu da se planovi nabavki mogu nekontrolisano promeniti. Ukazuju i da bi KJN trebalo više da bude uključena u neke posebne procedure nabavke u kojima se mogu otkriti nepravilnosti.

Predstavnici civilnog društva, ukazuju da se na primeru sektora zdravstva mogu videti tragovi nedozvoljenog ponašanja (kao što su npr. kartelski sporazumi ponuđača), ali se ne preduzmaju značajne aktivnosti kako bi se sačuvao integritet postupaka. Takođe, nedostaci u vezi sa zaštitom uzbunjivača uzrokuje nedostatak informacija o nepravilnostima. Pored toga istraživanja su pokazala da u okviru standardnih modela tenderske dokumentacije, npr. u modelu ugovora, nisu sadržane odredbe o tome šta bi trebalo preduzeti u slučajevima korupcije. Ne postoji analiza koje ponašanje ponuđača nije dozvoljeno (npr. - tajni dogovor). Takođe istraživanja su ukazala da službenici za javne nabavke nemaju znanje i veštine o mapiranju i/ili obradi koruptivnih praksi.¹³ Može se uočiti, da zbog nedostatka pristupa informacijama, civilno društvo nema značajnu ulogu u sistemu javnih nabavki.

U vezi sa ocenom stanja u oblasti javnih nabavki sa aspekta procesa pristupanja EU, neophodno je imati u vidu i **Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2022. godinu.**¹⁴ U navedenom dokumentu konstatovano je da je Srbija umereno pripremljena u oblasti javne nabavke. Nije ostvaren napredak. Dok su ojačani administrativni kapaciteti Kancelarije za javne nabavke, Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju ostaje na snazi. Ovaj zakon ozbiljno ugrožava efikasno sprovođenje ZJN/19. Sve veći broj izuzeća od primene ZJN/19 u ukupnom iznosu od 67% (3,2 milijarde evra) kumulativne vrednosti ugovora o javnim nabavkama u 2021. godini, i veliki broj uočenih nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama koje je utvrdila Državna revizorska institucija, izazivaju veoma ozbiljnu zabrinutost, što stvara rizik za nazadovanje u ovoj oblasti. Preporuke Komisije iz 2021. godine važe i dalje.

¹³ V. Džagić, *Thesis in Public Procurement „Institutional Capacity assessment in Procurement of Local self-government - Opportunities and Challenges, University of Rome, Tor Vergata, 2018.*

¹⁴ Videti:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf.

Institucionalni okvir o javnim nabavkama u Srbiji je u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU. Program razvoja javnih nabavki za period od 2019. do 2023. godine realizovan je kroz Akcioni plan za 2021. godinu. Novi akcioni plan za 2022. godinu je usvojen sa zakašnjenjem u junu 2022. godine. Kancelarija za javne nabavke (KJN) prati primenu Zakona o javnim nabavkama i održava portal javnih nabavki. KJN je zadužena i za predlaganje sprovedbenih propisa.

Konačno, Evropska komisija je ocenila da u narednoj godini, Srbija treba naročito da nastavi da jača kapacitete Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javnoprivatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

3.3. INSTITUCIONALNI OKVIR PRAVNE ZAŠTITE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Zakonodavstvo koje uređuje pravo na pravni lek u velikoj je meri u skladu sa pravnim tekovinom EU. U Srbiji su glavni institucionalni nosioci sistema zaštite prava: 1) naručilac kroz samokontrolu na osnovu zahteva za zaštitu prava; 2) Republička komisija koja, u svojstvu drugostepenog organa, odlučuje o zaštiti prava i 3) Upravni sud, koji proverava zakonitost odluka ili "ćutanja" Republičke komisije u okviru upravnog spora.

Sistem sertifikacije podrazumeva da svako javno pravno lice, koje ima stručnjake za nabavku, mora imati sertifikovano lice (profesionalne službenike za nabavke). Pored zvaničnog sistema sertifikacije, postoji i veliki broj seminara, konferencija i predavanja organizovanih od strane privatnih tržišta. Uočeno je da naručioci imaju kompetentne službenike koji se bave postupcima javnih nabavki. Međutim, većina njih nije učestvovala u javnoj raspravi o novom zakonu, uprkos tome što su neki od njih najveći naručioci u zemlji.

Službenici nastoje da poštuju propise i odluke Republičke komisije. Takođe, oni koriste oko 95% otvorenih procedura. Na žalost, naručioci nisu toliko zainteresovani za inovativne nabavke i nemaju strateški pristup javnim nabavkama koje sprovode. Nepostojanje ove ambicije i nedostatak da naručioci budu glavni pokretači poboljšanja u nabavkama ostavlja mnogo rezervi u sistemu. Transparentnost objavljenih ugovora je relativno visoka, ali je konkurencija niska i kriterijumi za korišćenje ekonomski najpovoljnijih ponuda gotovo da i ne postoje.

Naručioci stalno komuniciraju sa KJN, svesni su važnosti Republičke komisije, a obe organizacije smatraju profesionalnim institucijama sa autoritetom. Naručioci nedovoljno prate godišnje izveštaje DRI. Takođe, ne održavaju se periodični sastanci

između naručilaca i DRI na kojima bi se posebna pažnja posvetila razmatranju nepravilnosti u javnim nabavkama koje je utvrdila DRI ili koju su utvrdili sami naručioci u okviru interne kontrole i revizije. Stoga tu postoji značajan prostor za unapređenje, posebno za jačanje integriteta službenika za javne nabavke i jačanje poverenja u uspostavljen sistem javnih nabavki.

Republička komisija odlučuje u većima od tri člana, gde najmanje dva člana ispunjavaju uslove za sudije osnovnog suda. Trenutno je u funkciji 7 (od 8 zakonom propisanih) članova i predsednik.¹⁵ Republička komisija prima oko 900 slučajeva godišnje (npr. 2018. godine primljeno je 842. slučaja). Slično kao i u drugim zemljama, oko 25% žalbi se podnosi u fazi pripreme tenderske dokumentacije, a 75% na odluke naručilaca. Republička komisija je donela 1.230 odluka o zahtevima za zaštitu prava u periodu od januara 2018. do februara 2019. Postupci javnih nabavki bili su delimično ili potpuno poništeni u 606 slučajeva (51% svih slučajeva). Republička komisija je razmotrila sprovođenje svojih odluka i naložila delimično ili potpuno poništenje postupaka javnih nabavki. Broj naručilaca koji se ne pridržavaju ostaje stabilan i iznosi ispod 1% svih donetih odluka. U prvih deset meseci 2018. godine, Republička komisija nije izricala novčane kazne naručiocima zbog nepoštovanja njenih odluka i naloga. Ona je donela i niz drugih odluka, uključujući odluke o žalbama na zaključke naručilaca u 156 slučajeva. Republička komisija nije iskoristila svoja ovlašćenja za pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka u prvom stepenu zbog nedoslednosti između nabavke i prekršajnog zakonodavstva. To sprečava pristup ugovornih strana sudskom preispitivanju od strane Republičke komisije u ovoj oblasti.

U Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2022. godinu navedno je da je Republička komisija rešila 759 predmeta na osnovu zahteva za zaštitu prava tokom 2021. godine. Postupci javne nabavke su delimično ili kompletno poništeni za 359 predmeta (47% od svih rešenih predmeta). Broj javnih naručilaca koji nisu poštovali odluke Republičke komisije ostao je stabilan i čini manje od 1% svih donesenih odluka. Republička komisija je donela odluke po žalbama na zaključke javnih naručilaca za 37 predmeta tokom 2021. godine. Izrekla je deset novčanih kazni javnim naručiocima koji ne postupaju u skladu sa njenim naredbama i odlukama dok je poništila dva ugovora u 2021. godini. Takođe, kada je reč o kapacitetu za sprovođenje Republičke komisije, ocenjeno je da je broj zaposlenih neznatno smanjen sa 54 na 52 u 2021. godini, od kojih su devetoro izabrani funkcioneri. Ostaje da se ojača saradnja KJN i Republičke komisije sa Upravnim sudom u pogledu razmene znanja i informacija.

U prethodnom periodu Republička komisija je uspostavila sistem za kontinuirano obaveštavanje ponuđača, naručilaca, predstavnika stručne javnosti i udruženja i relevantnih međunarodnih organizacija o pravnoj praksi, njenim karakterističnim

¹⁵ Predsednik i najmanje pet članova Republičke komisije moraju ispunjavati iste uslove za izbor sudije osnovnog suda, osim uslova koji se odnose na Pravosudnu akademiju. Za predsednika ZJN zahteva 5 godina iskustva u javnim nabavkama, a za člana 3 godine.

odlukama i usvojenim načelnim pravnim stavovima. Omogućena je pretraga donetih odluka po kriterijumu pravnog osnova, čime je zainteresovanim licima omogućeno identifikovanje užih celina od značaja za njihov rad. Na ovaj način ojačana je i pravna sigurnost i transparentnost rada Republičke komisije. Sve odluke se objavljuju na veb stranici. Od 2014. godine Republička komisija redovno izdaje Bilten prakse, koji predstavlja njene pravne stavove i prikazuje najčešće nepravilnosti naručilaca, koje su rezultirale poništavanjem postupaka javnih nabavki.¹⁶ Takođe, jedan od najcenjenijih pravnih instituta je i ujednačenost odluka, kroz održavanje redovnih (kolegijalnih) sastanaka.

Republička komisija je veoma efikasna u odlučivanju u odnosu na uobičajenu uporednu praksu (uzimajući u obzir i složenost i diversifikaciju slučajeva), iako se često prekoračuju propisani rokovi od 20 dana od dana prijema kompletne dokumentacije. Prosečan period za izdavanje odluka je 36 dana.

Republička komisija se smatra profesionalnim telom koje poseduje autoritet u javnim nabavkama i donosi obrazložene i jasne odluke. Članovi Republičke komisije su visoko profesionalni i prate sudsku praksu Suda pravde EU. Republička komisija ima redovne kontakte sa KJN i bila je uključena u izradu novog ZJN/19. Republička komisija nema redovne sastanke sa Upravnim sudom.

Prema organizacionom modelu koji je uspostavljen 2010. godine Upravni sud je osnovan kao jednostepeni sud posebne nadležnosti sa sedištem u Beogradu. Nadležnosti Upravnog suda imaju veliki značaj za celokupno funkcionisanje javne uprave, jer on vrši sudsku kontrolu zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita, a odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. Takođe, Upravni sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno. Iz navedenih nadležnosti očigledno je da upravno sudstvo ima enorman i nesumnjiv značaj za zaštitu prava građana i pravnih lica sa aspekta obezbeđenja zakonitosti upravnih aktivnosti i pravne sigurnosti.

Međutim, od osnivanja specijalizovanog Upravnog suda do nedavno nije postojala dovoljna svest o tome u svim relevantnim segmentima države. Već na javnoj raspravi o nacrtu Zakona o upravnim sporovima ukazano je na potencijalne probleme koji mogu da nastanu u pogledu kvaliteta odluka i efikasnosti odlučivanja Upravnog suda čije je uspostavljanje predstojalo. Naime, još tada je uočena tendencija proširenja kruga akata iz novih upravnih oblasti za koje je predviđena mogućnost vođenja upravnog spora. Takođe, u cilju usklađivanja sa Evropskom poveljom o ljudskim

¹⁶ Dostupno na internet stranici Republičke komisije: http://kjn.rs/publikacije/sr_pismo=lat

pravima predloženo je da se ukine mogućnost nepostojanja sudske zaštite protiv upravnih akata i predviđeno da se u upravnom sporu znatno proširi potencijal za češće organizovanje usmene rasprave. Predloženo je da o odložnom dejstvu tužbe više ne odlučuju organi uprave, već Upravni sud. Sve ove okolnosti, u kombinaciji sa relativno malim brojem upravnih sudija koji je predviđen za fazu osnivanja ovog specijalizovanog suda, ukazivale su na opasnost usporavanja upravnog spora i time nepoštovanje pravila o suđenju u razumnom roku, kao i na potencijalno umanjeње kvaliteta odluka zbog preopterećenosti sudija i nepostojanja prostora za njihovu specijalizaciju.

U pogledu problema, najpre je potvrđeno da je pri samom osnivanju predviđen nedovoljan broj sudija naročito s obzirom na ogroman broj nasleđenih predmeta ali i veliki priliv novih predmeta koji se povećava svake godine usled proširenja nadležnosti Upravnog suda. Tako je 2010. godine Upravni sud nasledio 18.000 predmeta od Vrhovnog suda i 30 okružnih sudova, a primio je još 16.000 predmeta na 35 sudija i predsednika Upravnog suda. Ukupan broj primljenih predmeta (preko 34.000) ukazuje na to da je Upravni sud trebalo da počne rad 2010. godine sa najmanje 90 sudija. Takođe, postoji veliki broj hitnih i naročito hitnih predmeta, kao i velika složenost i raznovrsnost predmeta po upravnim oblastima. Uz to, propisana je nadležnost u pogođu zaštite izbornog prava koja zahteva dosta vremena i pažnje, zbog čega je ova materija posebno delikatna. Pored toga, od 2015. godine, rad Upravnog suda opterećuje i plaćanje velikih naknada u vezi sa odlučivanjem o zahtevima za povredu prava na suđenje u razumnom roku. U periodu od osnivanja Upravnog suda postojao je značajan odliv sudija iz različitih razloga. Odlukom o broju sudija u sudovima sa poslednjim izmenama,¹⁷ predviđeno je da Upravni sud ima predsednika i 63 sudija. Odeljenja Upravnog suda imaju sledeći broj sudija: Odeljenje u Kragujevcu – 6; Odeljenje u Nišu – 7; Odeljenje u Novom Sadu – 10. Iako to predstavlja povećanje broja sudija, pri čemu još uvek nisu popunjena sva mesta, potrebno je razmotriti dalje povećanje broja sudija i uspostavljanje mreže (dvostepenog) upravnog sudstva imajući u vidu sledeće okolnosti:

- broj nasleđenih i dobijenih predmeta koji je 2021. godine dostigao svoj maksimum, jer je do 16.12.2021. samo u toj godini primljeno 34.605 novih predmeta;
- u pogledu proširenja nadležnosti u periodu od 2014. do 2018. godine doneto je 88 novih zakona koji regulišu potpuno nove nadležnosti Upravnog suda;
- broj hitnih i naročito hitnih predmeta predstavlja 35-40% od ukupnog broja predmeta, tako da samo kada bi se ovi predmeti sudili, sudije Upravnog suda ne bi mogle da budu ažurne i da presude ove predmete koje zakon, rokovi ili njihova priroda označavaju kao hitne ili naročito hitne;

¹⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 137/22.

- postojanje velikih razlika između predmeta (npr. socijalne novčane naknade, zaštita konkurencije, javne nabavke i, naravno, zaštita izbornog prava), a bez mogućnosti da se vrši specijalizacija sudija zbog njihovog nedovoljnog broja;
- prilikom implementacije baze sudske prakse u bazu Vrhovnog kasacionog suda, bilo je potrebno napraviti evidenciju svih vrsta sporova, koja je podrazumevala i razvrstavanje osnova spora. Ispostavilo se da Upravni sud primenjuje ne samo preko 350 materijalnih zakona, nego i da ima 2700 osnova spora. Pored toga, primenjuju se i procesni zakoni;
- u pogledu izbora, samo npr. 2020. godine, Upravni sud je sudio predmete u vezi sa velikim brojem izbora i to: na republičkom, odnosno pokrajinskom nivou i sprovednim velikim brojem lokalnih izbora;
- svi navedeni problemi produbljeni su zbog uslova nastalih usled pandemije COVID-19.

Kada se imaju u vidu svi navedeni pokazatelji, očigledno je da i dalje postoji nedovoljan broj sudija, jer svaki od njih ima po 120 predmeta mesečno što, uz postojanje jednog jednostepenog suda i veliki priliv predmeta, ako se ne sprovede reforma, vodi smanjenju delotvornosti i efikasnosti Upravnog suda¹⁸. Takođe, Upravni sud donosi presude u preko 100 različitih materija, u vezi sa više od 300 različitih zakona. U martu 2019. godine bilo je 37.000 nerešenih slučajeva. Kada su izbori, što se dešava skoro svake godine, gde izborni sporovi imaju najviši prioritet i gde postoje veoma kratki rokovi za odlučivanje, većina sudija iz odeljenja se premešta u Beograd radi pravovremenog rešavanja predmeta.

4. PRAVNI OKVIR

Za rad Upravnog suda u oblasti javnih nabavki od značaja su propisi koji se odnose na: organizaciju i rad pravosudnih organa, kao i status nosilaca pravosudnih funkcija i drugih zaposlenih u pravosudnim organima; organizaciju i rad organa državne uprave, kao i status državnih službenika; opšti upravni postupak i upravni spor; posebne upravne postupke.

Zakonom o Visokom savetu sudstva,¹⁹ uređen je položaj, nadležnost, organizacija i način rada Visokog saveta sudstva (VSS), uslovi i postupak za izbor izbornog člana VSS, trajanje mandata i prestanak njegove funkcije i obezbeđenje uslova i sredstava za njegov rad.

¹⁸ U poglavlju o politici konkurencije Izveštaja EU Srbija 2022, navodi se: „Kapacitet i specijalizacija pravosuđa za rešavanje složenih slučajeva konkurencije i dalje je skroman i potrebno ga je značajno unaprediti“.

¹⁹ "Službeni glasnik RS", broj 10/23.

Zakonom o uređenju sudova,²⁰ uređuju se osnivanje, ukidanje, vrste, delokrug i stvarna nadležnost suda, unutrašnje uređenje suda, sudska uprava, sudska osoblje, pravosudna uprava, obezbeđenje suda i sredstva za rad sudova.

U članu 31. utvrđeno je da Upravni sud sudi u upravnim sporovima. Pored toga, Upravni sud pruža međunarodnu pravnu pomoć u okviru svoje nadležnosti i vrši i druge poslove određene zakonom.

Zakon o sudijama²¹ uređuje se položaj sudije, nespojivost sa sudijskom funkcijom, vrednovanje rada sudije, materijalni položaj sudije, uslovi i postupak za izbor sudije, prestanak sudijske funkcije, položaj predsednika suda, položaj sudije porotnika i disciplinska odgovornost sudije.

Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava,²² pored ostaloga, određena su odeljenja Upravnog suda i područja na kojima vrše nadležnost.

Kao što se vidi, na osnovu amandmana na Ustav Republike Srbije doneti su novi zakoni koji uređuju niz pitanja od značaja za organizaciju i rad pravosudnih organa, kao i status nosilaca pravosudnih funkcija i drugih zaposlenih u pravosudnim organima. Na žalost, nije dovršena funkcionalna analiza upravnog sudstva, koja bi omogućila da se u navedenim zakonima istovremeno izvrši prilagođavanje organizacije upravnog sudstva i statusa upravnih sudija, zbog čega će u narednom periodu biti neophodne izmene i dopune skupa ovih zakona.

Zakonom o Pravosudnoj akademiji²³ uređeni su programi obuke (početna i stalna obuka sudija, sudijskih pomoćnika i pripravnika, kao i obuka sudskog osoblja).

Zakonom o državnoj upravi,²⁴ u članu 1. utvrđeno je da je državna uprava deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove, odnosno poslove državne uprave u okviru prava i dužnosti Republike Srbije. Državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije (organi državne uprave).

U članu 69. propisano je da se odnosi posebnih organizacija i drugih organa državne uprave sa sudovima, javnim tužilaštvima i drugim državnim organima, zasnivaju na pravima i dužnostima određenim Ustavom, zakonom i drugim opštim aktima.

²⁰ "Službeni glasnik RS", broj 10/23.

²¹ Službeni glasnik RS", broj 10/23.

²² "Službeni glasnik RS", broj 101/13.

²³ „Službeni glasnik RS“ br. 104/09, 32/14 - US, 106/15.

²⁴ „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – dr. zakon, 47/18.

Zakonom o ministarstvima²⁵ obrazovana su ministarstva i posebne organizacije i utvrđen je njihov delokrug.

Zakonom o državnim službenicima²⁶ uređena su prava i dužnosti državnih službenika i pojedina prava i dužnosti nameštenika.

Zakonom o opštem upravnom postupku²⁷ uređene su sledeće oblasti: osnovna načela upravnog postupka, upravno postupanje, osnovna pravila postupka, prvostepeni postupak, rešenje i zaključak, pravna sredstva, posebni slučajevi uklanjanja i menjanja rešenja, izvršenje, kaznene odredbe (prekršajna odgovornost).

Zakonom o upravnim sporovima²⁸ uređeni su predmet upravnog spora, nadležnost za rešavanje upravnih sporova, stranke, pravila postupka, pravna sredstva i izvršenje donetih sudskih presuda. Ovim zakonom obezbeđena je sudska zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima.

U članu 3. propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. Takođe, u upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. Pored toga, sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno.

U članu 11. propisano je da javni tužilac, odnosno javni pravobranilac mogu da podnesu tužbu u upravnom sporu, dok je u članu 49. propisano je, pored ostaloga, da nadležni javni tužilac može protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda da podnese Vrhovnom kasacionom sudu zahtev za preispitivanje sudske odluke.

U članu 45. propisano je da presudom kojom se osporeni upravni akt poništava, odnosno oglašava ništavim, sud može odlučiti i o zahtevu tužioca za povraćaj stvari, odnosno za naknadu štete, ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom će uputiti tužioca da svoj zahtev ostvaruje u parničnom postupku pred nadležnim sudom.

²⁵ „Službeni glasnik RS“, br. 128/20, 116/22.

²⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22.

²⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 18/16, 95/18 - Autentično tumačenje, 2/23 - US.

²⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 111/09.

Zakonom o javnim nabavkama²⁹ uređena su pravila postupaka javnih nabavki koje sprovode naručioc i drugi subjekti u slučajevima određenim ovim zakonom, radi zaključenja ugovora o javnoj nabavci dobara, usluga ili radova, okvirnog sporazuma, kao i sprovođenja konkursa za dizajn. Ovim zakonom uređeni su i: poslovi i oblik organizovanja Kancelarije za javne nabavke; nadležnost, uređenje i druga pitanja u vezi sa delokrugom rada Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; postupak zaštite prava u postupcima javnih nabavki i drugim slučajevima u skladu sa zakonom i druga pitanja od značaja za javne nabavke.

Zakonom o zaštiti konkurencije³⁰ uređena je zaštita konkurencije na tržištu Republike Srbije, u cilju ekonomskog napretka i dobrobiti društva, a naročito koristi potrošača, kao i osnivanje, položaj, organizacija i ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije.

Zakonom o sprečavanju korupcije³¹ uređeno je sledeće: pravni položaj, nadležnost, organizacija i rad Agencije za sprečavanje korupcije, pravila o sprečavanju sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija, kumulacija javnih funkcija, prijavljivanje imovine i prihoda javnih funkcionera, postupak u kome se odlučuje o postojanju povrede ovog zakona i druga pitanja koja su značajna za sprečavanje korupcije.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu³² propisano je da Komisija za javno privatno partnerstvo pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija, kao međuresorno javno telo operativno nezavisno u svom radu.

Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju³³ primenjuje se na projekte izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

Ovim zakonom vrši se određivanje projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata koji su od posebnog značaja za Republiku Srbiju, uređuje se utvrđivanje javnog interesa za potpunu i nepotpunu eksproprijaciju i privremeno zauzimanje nepokretnosti za izgradnju i rekonstrukciju tih objekata, određivanje korisnika eksproprijacije, poseban postupak eksproprijacije, finansijska sredstva za realizaciju projekata, posebni postupci i uslovi za pribavljanje potrebne dokumentacije, dozvola i odobrenja potrebnih radi izgradnje i rekonstrukcije ovih objekata, kao i

²⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 91/19.

³⁰ „Službeni glasnik RS“, br. 51/09, 95/13.

³¹ „Službeni glasnik RS“, br. 35/19, 88/19, 11/21, 94/21, 14/22.

³² „Službeni glasnik RS“, br. 88/11, 145/16, 104/16.

³³ „Službeni glasnik RS“, br. 9/20.

uređenje drugih pitanja u cilju efikasnije realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

Projekti od posebnog značaja za Republiku Srbiju, u smislu ovog zakona, jesu projekti izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata koji utiču na sveukupni razvoj Republike Srbije, ravnomerni regionalni i lokalni ekonomski razvoj, međunarodno, regionalno i unutrašnje teritorijalno povezivanje, unapređenje konektivnosti, sprečavanje devastiranja delova teritorije Republike Srbije, obezbeđivanje i unapređenje osnovnih životnih potreba stanovništva, socijalnog razvoja i zaštite životne sredine, čime se poboljšava ukupni životni standard građana Republike Srbije.

Svi postupci koji se sprovode u skladu sa odredbama ovog zakona smatraju se hitnim i svi državni organi i organi jedinica lokalne samouprave, privredna društva i javna preduzeća, kao i drugi organi i institucije koji vrše javna ovlašćenja dužni su da bez odlaganja izdaju akte iz svoje nadležnosti. Odredbe ovog zakona primenjuju se i u slučaju administrativnog prenosa na nepokretnostima za koje je utvrđen javni interes u skladu sa ovim zakonom.

Na postupak rehabilitacije, održavanja, obnove, modernizacije i drugih radova na linijskom infrastrukturnom objektu, primenjuju se odredbe zakona koji uređuju tu vrstu linijskog infrastrukturnog objekta, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Na projekte izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, ne primenjuje se predimplementaciona faza projektnog ciklusa definisana propisom o upravljanju kapitalnim ulaganjima.

Ako ovim zakonom nije drukčije određeno, primenjivaće se odredbe zakona kojim se uređuje eksproprijacija, izgradnja objekata, javne nabavke, državni premer i katastar, postupak upisa u katastar nepokretnosti, opšti upravni postupak i drugi sistemski zakoni.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji³⁴ uređeno je osnivanje i delatnost, pravni položaj, nadležnost, organizacija i način rada Državne revizorske institucije i druga pitanja od značaja za rad Institucije, kao i prava i obaveze subjekata revizije.

Imajući u vidu značaj zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda neophodno je pomenuti i ratifikovanu **Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa pratećim protokolima**.³⁵

³⁴ „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 54/07, 36/10, 44/18 – dr. zakon.

³⁵ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi Protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,

Evropska komisija je u Izveštaju za Srbiju za 2022. godinu ocenila da je pravni okvir o javnim nabavkama u Srbiji u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU. Još uvek se čeka usvajanje izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama radi usklađivanja sa Direktivom EU o koncesijama. Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju omogućava Vladi da se projekti izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“ izuzmu od primene pravila javnih nabavki. Na osnovu ovog zakona, nacionalno zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki se može suspendovati za ceo projekat ili u pojedinim fazama, a Vlada je ovlašćena da odabere strateškog partnera u okolnostima koje se smatraju hitnim. Ovaj zakon i njegova široka primena ugrožavaju efikasno sprovođenje Zakona o javnim nabavkama. S obzirom na to da je dozvolila da se time zaobiđe nacionalno zakonodavstvo kao i pravila i standardi Evropske unije, Srbija na ovaj način zadržava diskriminišuća pravila u oblasti javnih nabavki. Osim toga, nedostatak jasnih procedura izbora i transparentnosti u Zakonu o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju ozbiljno povećava rizik od korupcije u javnim nabavkama.

Takođe, procenjeno je da je zakonodavstvo koje se odnosi na pravo na pravna sredstva u velikoj meri u skladu sa pravnim tekovinama EU, kao i da ga sprovodi Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao nezavisan državni organ.

Konačno, zaključeno je da u 2023. godini Srbija treba naročito da: stavi van snage Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju; obezbedi potpuno usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, pre svega tako što će usvojiti izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će se postarati da projekti koji se finansiraju iz javnih sredstava podležu postupcima javne nabavke; obezbedi da međudržavni sporazumi zaključeni sa trećim zemljama ne ograničavaju neopravdano konkurenciju i da budu u skladu sa osnovnim načelima javnih nabavki, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU.

Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/2003, 5/05 i „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 12/10), Zakon o ratifikaciji Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se menja kontrolni sistem Konvencije („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 7/05) i Zakon o potvrđivanju Protokola br. 15 kojim se menja Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 10/15).

5. SUDSKA PRAKSA

Na osnovu analize sudske prakse, uočavaju se tipovi upravnih sporova u oblasti javnih nabavki. U tom pogledu, Upravni sud je presuđivao sporove u kojima su se pojavljivala sledeća pitanja:

- 1)** Često se spor vodi u vezi sa blagovremenošću zahteva za zaštitu prava. U vezi sa tim, postavlja se pitanje kada ističe prekluzivni rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava i u kojoj situaciji se on (ne) produžava (npr. ako naručilac ne da dodatna objašnjenja ili ih da po isteku roka - a na osnovu toga izmeni konkursnu dokumentaciju) – u pitanju je razlika između ukazivanja na nepravilnosti i zahteva za davanjem dodatnih informacija i objašnjenja; zatim postoji problem kada naručilac objavi poziv na više mesta u različito vreme - kada se rok računa od momenta kada je objavljen poslednji poziv; potom problem dokazivanja momenta prijema podneska elektronskom poštom u slučaju kada naručilac ne potvrdi prijem podneska; razjašnjenje da ne postoji propuštanje prekluzivnog roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava u situacijama kada se ne radi o propustu ponuđača da od naručioca zatraži dodatne informacije ili da ukaže na nedostatak i nepravilnost tehničke dokumentacije, niti se radi o zahtevu za zaštitu ponuđača kojim se osporava vrsta postupka, sadržina poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije, već o zahtevu kojim se traži poništaj Odluke o dodeli ugovora, kojim zahtevom se osporava stručna ocena ponude zainteresovanog lica kao neprihvatljiva, gde se takav zahtev za zaštitu prava može podneti u toku celog postupka javne nabavke, protiv svake radnje naručioca, osim ako zakonom nije drukčije određeno;
- 2)** Sporovi u vezi sa isključenjem ponuđača zbog toga što je dao neistinite podatke u ranijim postupcima javnih nabavki;
- 3)** Konkursna dokumentacija nije sačinjena precizno i jasno, jer nije jasno utvrđen obim radova koji su predviđeni prvim delom konkursne dokumentacije; postojanje neprecizne tehničke specifikacije koja dovodi do različitog tumačenja od strane naručioca i ponuđača, čime se onemogućava objektivna stručna ocena ponude i ponuđači stavljaju u neravnopravan položaj;
- 4)** U pogledu tehničkih specifikacija - da li je neki uslov predviđen kao neophodan za odabir ponuđača ili je to osnov za stručni nadzor u fazi izvršenja ugovora; dodatni uslovi u pogledu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovskog kapaciteta, moraju biti u skladu sa svrhom i namenom sprovođenja konkretnog postupka javne nabavke i da omogućavaju selekciju ponuđača u skladu sa zahtevima načela jednakosti i ravnopravnog tretmana svih podnetih ponuda, a u cilju izbora ponude jednog od ponuđača; da li je po Zakonu o javnoj nabavci moguće predvideti ugovor “ključ u ruke” na način definisan Zakon o obligacionim odnosima, kao i da li je u ponudi bitno dati cene pojedinačnih stavki ili je najvažnija ukupna cena, imajući u vidu prirodu ovog ugovora;

- 5) Pitanje dokazivanja ispunjenosti uslova iz konkursne dokumentacije, što je povezano sa svrhom propisivanja određenog uslova i sa načelom proporcionalnosti-koji su dokazi adekvatni npr. za poslovni kapacitet); u pogledu kadrovskih kapaciteta – koji se dokazi mogu koristiti, da li se dokazi koriste kumulativno ili alternativno, da li je neophodno da je ovaj uslov ispunjen do izbora ponuđača ili do okončanja izvršenja ugovora - u pitanju su vrste i vreme trajanja ugovora o radu ili ugovora o delu); da li je potrebno dostaviti ateste i akreditaciju laboratorije; kako bi bankarska garancija trebalo da glasi i u kojoj bi formi trebalo da se izda;
- 6) Dilema da li je izjava o ispunjenosti uslova ima odgovarajući sadržaj i da li je data u odgovarajućoj formi; za koju vrstu dokumentacije je naručilac ovlašćen da traži dopunu;
- 7) Da li i u kojoj formi ponuđač može da ovlasti drugo lice da pripremi i potpiše ponudu prema Zakonu o obligacionim odnosima, odnosno koje elemente ponude mora lično da potpiše (npr. menicu);
- 8) Odbacivanje zahteva zbog toga što dokaz o uplaćenju taksu nije dostavljen u odgovarajućoj formi;
- 9) Pitanje odlučivanja u granicama zahteva za zaštitu prava u vezi sa ovlašćenjem Komisija za zaštitu prava ponuđača da odlučuje o određenim pitanjima po službenoj dužnosti;
- 10) Visina naknade advokata kada nije bio neophodan uvid u spise, jer je osporavana isključivo konkursna dokumentacija, koju je inače ponuđač dobio;
- 11) Podnosilac zahteva za zaštitu prava dobija troškove takse za zahtev, ali ne dobija troškove za angažovanje advokata, jer nema dokaza da ga je uopšte angažovao u tom postupku;
- 12) Problem kada naručioc obustavlja postupak javne nabavke, navodeći da nemaju interes za njenu realizaciju (npr. jer nemaju budžetska sredstva za njihovu realizaciju - npr. kod održavanja puteva). To ne može biti dovoljan razlog za obustavljanje, zato što postoji postupak planiranja javnih nabavki i obezbeđenja sredstava za njihovu realizaciju. Takođe, tu je najmanji problem što će se ponuđačima vratiti naknada za taksu za zahtev. Veći problem je što su oni u tim složenim nabavkama uložili veliki napor da bi pripremili ponudu.

Pri analizi sudske prakse, potrebno je napomenuti da je novi ZJN stupio na snagu sredinom 2020. godine, tako da je ona sprovedena prvenstveno na osnovu presuda koje su donete u vezi sa javnim nabavkama koje su se odvijale po pravnom režimu prethodno važećeg zakona.

Upravni sud godišnje prima između 125 i 150 predmeta u oblasti javnih nabavki. Pri tome, prihvata se oko 40 tužbi, što znači da se oko 30% odluka Republičke komisije godišnje poništi pred Upravnim sudom. Na osnovu sprovedene analize na uzorku od 16 odluka u kojima je Upravni sud poništio odluke Republičke komisije, utvrđeno je da

su učinjene sledeće povrede: povreda pravila postupka u vidu nepotpunih spisa³⁶ (4 odluke), zatim nedostaci u pogledu odlučivanja kolektivnog organa, zapisnika i potpisa, (2 odluke), kontradiktornost uvoda i dispozitiva rešenja (2 odluke). Zatim u 3 odluke utvrđena je povreda materijalnog prava (Zakona o javnim nabavkama), u jednoj odluci je pogrešno utvrđena relevantna činjenica (da li je ponuđač vlasnik dobra), dok je u 4 odluke Upravni sud konstatovao da je (ne)blagovremenost pogrešno utvrđena.

Na osnovu navedene analize presuda Upravnog suda može se zaključiti da u slučajevima u kojima se tužba uvažava, uvek se osporeno rešenje poništava i vraća tuženom organu, što znači da nema rešavanja u sporu pune jurisdikcije u ovoj grupi predmeta. To se može povezati sa prirodom stvari, kompleksnošću materije, nedovoljnom broju sudija, kao i nedostatkom specijalizacije.

Razlozi zbog kojih se tužba uvažava su uglavnom povreda pravila postupka, i to oni razlozi, koji su se možda i mogli otkloniti: tako npr. u pogledu nepotpunih spisa, postojala je mogućnost da se traži njihova dopuna, dok se u pogledu kontradiktornosti uvoda i dispozitiva to moglo tretirati kao greška koja se može presudom Upravnog suda ispraviti, bez vraćanja predmeta. Razlog koji se tiče blagovremenosti (bilo koje vrste), koji se često pojavljuje, govori o tome da: zakon nije jasan, da je taj problem mogao da se eventualno prevaziđe kroz preciziranje podzakonskim aktima (npr. Uputstvo ili pravilnik) koji bi proceduru eventualno pojasnili – i to prvenstveno ponuđačima, koji često ne raspolažu relevantnim znanjima (naročito mala i srednja preduzeća), pa im je u tom pravcu potrebno pružiti podršku, čime bi se stvorile pretpostavke za povećanje konkurencije. Razlog koji se tiče pogrešne primene ZJN/15 se ređe pojavljuje.

Prema tome, rešenja Komisije za zaštitu prave se poništavaju zbog bitnih povreda koje su možda i mogle biti otklonjene. Međutim, zbog ogromnog broja predmeta, da bi se predmet što lakše rešio, gleda se prva nepravilnost, koja se karakteriše kao povredu pravila postupka i predmet se vraća na ponovno postupanje. Razlog za ovo je, takođe, i nedovoljno razumevanje sudije, što proističe iz nepostojanja specijalizacije, uz istovremenu obavezu da se predmet reši u (razumnom) roku, što je od posebnog značaja za oblast javnih nabavki.

Zatim, sam postupak javne nabavke je složen. u smislu više faza sa više učesnika, koje traju izvestan vremenski period, čime se mogućnost za grešku uvećava. Stoga su, kod složenih postupaka, neophodna i korisna dodatna uputstva za učesnike, za ponuđače i naručioce. Posebno, bi trebalo razraditi pravila koja se odnose na ponuđače, jer su u postupku javnih nabavki, ponuđači – osetljiva kategorija, imajući u vidu da su naručiocima – državne ustanove, institucije, organi, koji imaju dobro organizovane pravne službe, te se samim tim i mogućnost greške u postupku kod njih smanjuje.

³⁶ Tako npr. u spisima tuženog organa: nema prvostepene odluke niti žalbe ili nedostaju relevantne isprave ili je Komisija pogrešno utvrdila da su spisi nepotpuni.

Takođe, može se konstatovati da se tužba odbija i potvrđuje osporeno rešenje u neuporedivo većem procentu.

Prosečno odlučivanje u sporovima o javnim nabavkama od 2010. godine je 570 dana. Ipak, 2018. godine trajanje se produžilo na 858 dana.

Statistika pokazuje da trenutno u svim materijama ima više od 800 predmeta po sudiji i broj nerešenih slučajeva se povećava od 2011. godine. To znači da će se donošenje odluka u budućnosti produžiti, dok trenutno prosečan vremenski period za donošenje odluke iznosi više od 2,5 godine. Imajući u vidu potrebu za relativno brzim donošenjem odluka zbog svrhe javnih nabavki, donošenje odluka suda u tako dugom periodu može postati irelevantno za sistem, posebno ako se ima u vidu da se privremene mere do sada skoro nikada nisu preduzimale i da se ne donose odluke u sporu pune jurisdikcije.

Imajući u vidu uobičajenu dužinu trajanja upravnog spora, kao i sa njim neraskidivo povezanog upravnog postupka (pre i eventualno posle upravnog spora), u cilju pružanja delotvorne i pravovremene sudske zaštite, trebalo bi, u skladu sa Preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope, praksom Evropskog suda za ljudska prava i rešenjima u razvijenim zemljama, razmotriti proširenje kruga privremenih mera koje se mogu odrediti u upravnom sporu. Imajući u vidu da se Zakon o upravnim sporovima primenjuje na sve vrste upravnih sporova, vrstu i uslove za određivanje privremenih mera trebalo bi odrediti posebnim zakonima u skladu sa potrebama i specifičnostima date upravne oblasti.

Pri odlučivanju o određivanju privremene mere, kriterijum ne bi trebalo da bude samo na planu verovatnoće nastanka, visine i (ne)popravljivosti moguće štete po javni ili privatni interes, nego je veoma važno, u skladu sa navedenom Preporukom Komiteta ministara i uporednim iskustvima da li je slučaj *prima facie* podoban za privremene mere. Ne negirajući značaj "vaganja" mogućih šteta za učesnike u postupku, ako je u pitanju situacija kod koje je npr. visok stepen verovatnoće da je u pitanju (ne)zakonito rešenje, onda bi to trebalo da bude primarni kriterijum. Naime, na kraju u upravnom sporu sud i ocenjuje zakonitost konačnog (u)pravnog akta nezavisno od toga kome će šteta nastati i koje je ona vrste i visine. Prema tome, u situacijama u kojima je velika verovatnoća da akt (ne) treba poništiti, primarna je ocena zakonitosti, a ne vršenje diskrecionih ovlašćenja suda u vaganju interesa strana u upravnom sporu. Takođe, javni interes ne bi smeo da se usko sagledava u smislu da se generalno smatra da odlaganje izvršenja upravnog akta nije u javnom interesu. Upravo suprotno, ako se kasnije ispostavi da je izvršen nezakonit akt, koji je posle poništen na kraju upravnog spora, onda će doći do povraćaja stvari i/ili naknade štete koja je nastala po tužioca, što će, zajedno sa troškovima postupka, kao i gubitkom poverenja u zakonitost rada organa biti znatno štetnije po javni interes.

Imajući u vidu, da izricanje privremenih mera može da ima značajan uticaj na (pravovremenu) realizaciju javnog interesa i interesa (potencijalno postojećih) trećih lica, trebalo bi razmotriti uvođenje pravnog sredstva - žalbe, protiv rešenja suda kojima se odlučuje o zahtevu za određivanje privremene mere. Naravno, za to je pretpostavka i uvođenje dvostepene organizacije upravnih sudova. Takođe, i bez uvođenja dvostepenosti neophodno je omogućiti da se pri promeni uslova predlaže i odredi ukidanje, promena ili uvođenje privremene mere, nezavisno od učesnika u postupku koji to predlaže. Svakako da bi o tome trebalo da odlučuje isto veće koje je i odredilo privremenu meru ili je inače nadležno za dati upravni spor.

Uprkos činjenici da postoji više od 100 različitih materija u nadležnosti Upravnog suda, među kojima su i javne nabavke, zbog nedovoljnog broja sudija i poštovanja obaveznog algoritma za dodelu predmeta nije moguće sprovesti specijalizaciju suda. Takođe, bilo je veoma malo obuka koje su pohađale sudije, tako da postoji potreba za obukama sudija i sudijskih pomoćnicima u oblasti javnih nabavki.

Usmena rasprava u upravnom sporu često ne zadovoljava ciljeve zbog kojih se organizuje, tako da u okviru nje Upravni sud ne utvrđuje činjenice. Razlozi su nemogućnost specijalizacije u okviru Upravnog suda zbog nedovoljnog broja sudija, nedostatak vremena zbog preopterećenosti sudija velikim brojem predmeta, kao i činjenica da stranke često na usmenoj raspravi samo ostaju pri svojim izjavama i stavovima iznetim u tužbi ili u odgovoru na tužbu. U vezi sa tim, u cilju temeljnijeg utvrđivanja činjenica potrebno je obezbediti pretpostavke za specijalizaciju, naročito u predmetima u kojima nije potreban hitan postupak.

U pogledu dostupnosti sudske prakse Upravnog suda, radi obezbeđenja pravne sigurnosti i predvidivosti sudskih odluka, trebalo bi povećati broj sudija u sudskoj praksi i informatičkih stručnjaka, kako bi se u potpunosti ostvarili ovi ciljevi. S druge strane, na ovom planu su angažovani projekti u okviru kojih je u bazu sudske prakse uneto preko 11.000 odluka Upravnog suda, a nastaviće se na unapređenju dostupnosti i sadržaja ove baze. Na odabiru sudskih odluka bile su angažovane sudije u penziji koje su upravo bile članovi odeljenja sudske prakse, čime je obezbeđena maksimalna kompetentnost u izboru odluka koje se stavljaju u bazu. Plan Upravnog suda je da se poveća broj sudskih odluka u bazi. Sudska praksa je izuzetno značajna jer omogućava strankama da predvide ishod spora pre nego što podnesu tužbu, a spor može da traje i više od dve godine. Pretpostavka za to je i povećanje broja sudija i razvrstavanje sudskih odluka po upravnim oblastima.

U Tabeli koja sledi prikazani su podaci iz **Izveštaja o predmetima u Upravnom sudu čiji je osnov spora javne nabavke u periodu od 01.01.2010. godine do 31.12.2022. godine:**

Godina	Primljeno Predmeta	Ukupno rešeno	Uvaženo/usvojeno	Odbijeno	Odbačeno	Postupak obustavljen	Rešeno na drugi način	Postupak prekinut	Nerešeno
2010	81	9			8		1		
2011	112	52	9	22	15	5	1		
2012	115	102	9	62	26	4	1		
2013	102	111	13	78	15	3	2		
2014	173	91	24	42	18	5	2		
2015	208	132	39	73	17	2	1		
2016	163	134	45	73	11	5			
2017	137	153	42	100	8	2		1	
2018	118	125	31	75	10	9			17
2019	98	132	41	74	12	4		1	62
2020	90	57	6	43	6	2			79
2021	77	79	19	48	3	8		1	72
2022	73	70	12	47	4	7			70
Ukupno	1547	1247	290	737	153	56	8	3	300

6. PRAVCI REFORME UPRAVNOG SUDSTVA

Prilikom reforme upravnog sudstva, neophodno je voditi računa o brojnim specifičnostima upravnog spora u odnosu na parnicu i krivični postupak. Najpre, to je specifičnost stranaka (organi uprave i stranke iz upravnog postupka), zatim javni interes koji je obeležje upravne stvari, eventualno postojanje pitanja zakonitosti diskrecione ocene, raznovrsnost upravnih oblasti, kao i činjenica da pre upravnog spora postoje jedan ili dva stepena odlučivanja u upravnom postupku, uz mogućnost ponovnog vraćanja predmeta u upravni postupak. Takođe, u oblasti upravnog spora, česte su promene zakona u pojedinim upravnim oblastima.

Austrija je svoju reformu upravnog sudstva pripremala dvadeset godina, a Srbija već osam godina radi na reformi, promišljaju se rešenja i, ako se uključi celokupna stručna i zainteresovana javnost, stvaraju se pretpostavke za kvalitetnu reformu upravnog sudstva. U vezi sa tim, Upravni sud je još od 2013. godine intenzivno angažovan na pitanjima u vezi sa reformom. Organizovane su međunarodne konferencije i razmenjena iskustva sa drugim zemljama u pogledu načina organizovanja i funkcionisanja upravnog sudstva, problema sa kojima se drugi sistemi suočavaju i načinima njihovog rešavanja. Takođe, već izvesno vreme se spremaju nove zgrade i obezbeđuje neophodna oprema za delotvorno i efikasno funkcionisanje upravnog sudstva. Da proces reforme upravnog sudstva nije počeo nedavno vidi se i iz Strategije razvoja pravosuđa koja je usvojena 2020 godine. Strategija je pokazala postojanje svesti o glavnim problemima i mogućim rešenjima. U tom smislu, Strategija govori o mreži upravnog sudstva, uvođenju višestepenosti upravnog sudstva sa dovoljnim brojem sudija. Značajno je obezbediti dovoljan broja sudija, sudijskih pomoćnika i ostalih službenika upravnog sudstva, i to ne samo u cilju povećanja kvantiteta već i kvaliteta sudskih odluka.

Usvajanje Strategije o razvoju pravosuđa (Strategija) je predstavljalo prekretnicu u javnoj politici sa aspekta reforme upravnog sudstva. Naime, u delu Strategije koji je posvećen ovoj oblasti, zahvaljujući potpunom razumevanju značaja upravnog sudstva sa aspekta zaštite prava građana i stvaranja uslova za privlačenje investicija, problema i prepreka sa kojima se ono suočava u organizacionom i funkcionalnom smislu, sistemskim pristupom predviđene su mere koje je neophodno preduzeti u narednom periodu.

Strategija je upravnom sudstvu posvetila posebnu pažnju daljem unapređenju mehanizama koji na efikasan način omogućavaju da se delotvorno upravlja pravosudnim sistemom i racionalno koriste resursi, po predmetima postupa i sudi u skladu sa zakonom i u razumnim rokovima, uz poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i smanjenje ukupnog broja nerešenih predmeta.

U Strategiji je predviđeno da bi se navedeni ciljevi, sa aspekta upravnog sudstva, ostvarili kroz:

- izmene normativnog okvira u cilju uspostavljanja optimalne organizacije upravnog sudstva (uvođenje višestepenosti upravnog sudstva, obezbeđenje specijalizacije po upravnim oblastima);
- uspostavljanje nove mreže upravnih sudova (prvostepenih i drugostepenog/žalbenog upravnog suda) i jačanje kapaciteta upravnog sudstva izborom potrebnog/dovoljnog broja sudija;
- donošenje novog Zakona o upravnim sporovima u skladu sa novom organizacijom upravnog sudstva i novim rešenjima Zakona o opštem upravnom postupku.

Međutim, pandemija, početak reforme odložili su izbori koji su održani 2020. i 2022. godine, kao i referendum o promenama Ustava.

Nakon izrade funkcionalne analize, koja bi trebalo da bude izrađena do sredine 2023. godine, Ministarstvo pravde bi moglo da odredi pravce razvoja i da formira radnu grupu. Radna grupa bi, prema preporukama funkcionalne analize, u sinergiji sa Ministarstvom pravde, Upravnim sudom i stručnom javnošću, mogla da izradi nacрте ključnih zakona u ovoj oblasti: o uređenju sudova, o područjima i sedištim sudova i javnih tužilaštva, o sudijama. Takođe, značajno je da se novi Zakon o upravnim sporovima, istovremeno uskladi sa rešenjima Zakona o opštem upravnom postupku koji je u primeni od juna 2016. odnosno pretežni deo od juna 2017. godine, što je u skladu sa Rezolucijom o zakonodavnoj politici Narodne skupštine. Na kraju trebalo bi sačiniti i novi Poslovnik o radu Upravnog suda.

Upravno sudstvo bi posle izvršene reforme, trebalo da ima sledeće karakteristike:

Najpre, trebalo bi temeljno razmotriti potrebu osnivanja višestepenog upravnog sudstva sa četiri prvostepena upravna suda koji bi se nalazili na nivou viših sudova. U vezi sa tim je i potreba formiranja posebnog drugostepenog upravnog suda koji bi odlučivao po redovnom pravnom sredstvu koje bi se uvelo novim Zakonom o upravnim sporovima. Potrebno je uspostaviti upravno odeljenje u okviru Vrhovnog kasacionog suda koje bi imalo nadležnost da odlučuje po vanrednim pravnim sredstvima, uz obezbeđenje dovoljnog broja sudija specijalizovanih za upravne sporove.

Predlog da se ustanovi drugostepeni upravni sud i redovno pravno sredstvo protiv prvostepene odluke suda je najpre, u skladu sa tradicijom našeg pravnog sistema, uspostavljenom pre Drugog svetskog rata. Ujedno, to bi unapredilo kvalitet pristupa sudu i kvalitet pravde u načelu, jer bi se mogle ispraviti greške učinjene u prvom stepenu. To može da unapredi i delotvornost sudske kontrole. S druge strane, uvođenje dvostepenosti bi moglo da ugrozi ostvarivanje načela suđenja u razumnom roku, jer bi dvostepnost mogla da produži postupak. Ovaj problem se može izbeći ili ublažiti kroz postavljanje filtera za podnošenje žalbe. To je indikacija koja je data i u preporukama Saveta Evrope. Naime, potrebno je da se viša instanca fokusira na ulogu davanja smernice za usaglašavanje sudskih odluka, uniformnost, odnosno standardizaciju u tumačenju prava, radi unapređenje primene prava. Međutim, da bi se ostvario taj cilj, viši sud bi morao da se koncentriše na značajnije slučajeve, da ne bi bio preopterećen ostalim predmetima. Formiranje drugostepenog suda ne znači da svi slučajevi moraju da spadaju u nadležnost prvostepenih sudova. U nizu evropskih zemalja slučajevi najvećeg značaja idu direktno na drugostepeni sud, tako da on može da se koncentriše na te vrste predmeta.

Potrebno je izabrati dovoljan broj sudija po evropskim standardima i potrebama zasnovanim na broju, složenosti i raznovrsnosti predmeta u upravnom sporu - kako bi se obezbedilo da stranke ne čekaju veoma dug period na odluku upravnog suda (po CEPEJ formuli za izračunavanje ažurnosti, trajanje postupka u Upravnom sudu 2021. godine iznosi oko 830 dana, što je dug i nedopustiv period). Na ovaj način obesmišljava se zaštita prava stranaka, ako spor traje niz godina. Razlog je što, pored velikog broja nasleđenih predmeta, priliv predmeta po sudiji iznosi 1000 predmeta godišnje. Tako je npr. za 11 meseci 2021. godine primljeno čak 34.000 novih predmeta, dok je 2022. primljeno ukupno 63.534 predmeta od čega je 63.302 novih. Način da se prevaziđu ovi problemi je uspostavljanje višestepenog upravnog sudstva i postojanje dovoljnog broja sudija koji će moći da ažurno i kvalitetno reše toliki broj predmeta. Naime, u periodu od 2016. do 2022. na naknade po osnovu suđenja u razumnom roku je dosuđeno 71.503.086,03 dinara. Bolje rešenje je bilo da je pravovremeno proširena sistematizacija i izvršen izbor neophodnog broja sudija i sudijskih promoćnika. Takođe, imajući u vidu da se naknade isplaćuju iz budžeta Upravnog suda, a da je često uzrok problema na nivou organa uprave, neophodno je izvršiti i individualizaciju odgovornosti i utvrditi koji organ je neopravdano odugovlačio postupak, čime bi se upravni organi, odnosno Upravni sud, stimulisali da postupak u

okviru svoje nadležnosti sprovode u skladu sa ovim zakonom. U cilju izbegavanja bilo kakve dileme u tom pogledu, neophodno je izmeniti Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u navedenom smislu. S druge strane, Upravni sud uspešno i efikasno rešava predmete u vezi sa pravom konkurencije. Naime, obično se ono odvija u roku od dva do tri meseca, što je izuzetno brzo imajući u vidu složenost materije i poređenje sa rokovima u kojima odlučuju drugi sudovi.

Inače, dovoljan broj sudija je potreban i radi obezbeđenja specijalizacije, jer isti sudija ne može da postigne da odlučuje po više od 300 materijalnih zakona i 2700 osnova spora. Državni savet kao najviši upravni sud je u Kraljevini Jugoslaviji imao specijalizovano fiskalno odeljenje, kao i podeljenu prvostepenu nadležnost sa 6 prvostepenih upravnih sudova. To bi moglo da bude korisno i kao rešenje u predstojećim reformama, jer npr. sudija koji sudi o predmetima u vezi sa naknadama ne bi trebalo da sudi predmet u oblasti zaštite konkurencije. Takođe, s obzirom na kompleksnost i brojnost upravnih oblasti, što zahteva dugotrajnu obuku, specijalizaciju bi trebalo sprovoditi još od početka karijere. To je pretpostavka priprema terena za reformu.

Specijalizacija sudija je izuzetno važna sa uporednopravnog aspekta. Naime, vrste i obim nadležnosti Upravnog suda u Republici Srbiji je izuzetno veliki u odnosu na rešenja u drugim sistemima u Evropi. Tako su na primer, u Nemačkoj i Italiji, poreski postupci predmet kontrole posebnih upravnih sudova. Slično je i sa postupcima u kojima se odlučuje o socijalnim pravima građana. To ne znači da je to dobro rešenje za model upravnog sudstva u Srbiji, jer bi to moglo da poveća njegovu kompleksnost, ali je potrebno imati ove ideje u vidu. Uporedna iskustva pokazuju u nizu zemalja da se specijalizacija po oblastima može sprovesti i u okviru istog upravnog suda, kreiranjem departmana ili jedinica ili veća za oblasti sa velikim brojem predmeta. Specijalizacija je važna zbog kvaliteta odluka i dubljeg uvida u pravna pitanja spora, kao i radi efikasnijeg odlučivanja, u kraćem vremenu. S druge strane, rizik specijalizacije je da postoji samo par sudija koje se bave istom vrstom spora, što može dovesti do zloupotrebe pozicije od strane ovih sudija. Stoga je potrebno imati sistem koji uravnotežava ove dve potrebe – imati sadašnje rešenje da se svaki sudija bavi svim oblastima i osnovama spora, uz obezbeđenje dovoljnog broja sudija koji su specijalizovani po pojedinim oblastima, čime se podiže kvalitet i brzina odlučivanja u tim materijama. Specijalizacija može da doprinese delotvornijoj obuci sudija, na primer u oblasti javnih nabavki ili konkurencije, jer se obuka onda sprovodi za znatno manji krug lica.

U okviru upravnog sudstva, potrebno je omogućiti formiranje sopstvenog kadra, kroz osnivanje prvostepenih sudova. Time bi se omogućio prijem pripravnika u ove sudove, što trenutno prema postojećim propisima nije moguće, jer je Upravni sud republičkog nivoa. Na taj način će ova lica moći da se formiraju kao budući upravnosudski kadar od samog početka karijere, da razmišljaju kao upravne sudije (a ne kao parnične ili

krivične sudije), tako da kasnije postanu iskusne upravne sudije, a ne da u tom periodu tek počinju da rade u upravnom sudu.

Postoji potreba za obukom sudija Upravnog suda u pogledu prakse Evropskog suda za ljudska prava, kao i Evropskog suda pravde (iako još uvek Republika Srbija nije članica Evropske unije). Naime, npr. u oblasti konkurencije, Komisija za zaštitu konkurencije smatra da je izvor prava (tumačenje) i praksa Evropske komisije i evropskih sudova i u svojim odlukama poziva se na odluke Evropskog suda pravde. Iz tih razloga je važna obuka sudija u vezi sa praksom tog Suda. Na ovom planu, izrađen je Priručnik u vezi sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na upravni spor i sprovodi se obuka. Takođe, iako Republika Srbija još uvek nije članica Evropske unije, važno je da se organizuje obuka u vezi sa praksom Evropskog suda pravde, kako bi se sudije pravovremeno pripremile da uzimaju u obzir odluke ovog suda pri rešavanju upravnih sporova.

U pogledu delotvornosti upravnog spora izraženo je mišljenje da bi bilo dobro da se upravni sud više upusti u činjenice, ne da bi odlučivao u sporu pune jurisdikcije, nego da bi mogao organu uprave da uputi bolje naloge. Tako na primer, kod konkurencije, potrebno je da se utvrdi da li su zaključci iz određenih činjenica adekvatni. Takođe, Upravni sud bi trebalo ponekad da utvrdi činjenice da bi mogao da donese pravilnu odluku. Naime, dešava se na primer da veštačenje Komisije za zaštitu konkurencije nije adekvatno, jer je to utvrdio neki drugi veštak, što je i način rada Evropske komisije. S druge strane ukazano je da se pred Upravnim sudom često nalazi činjenično stanje koje je organ pravilno utvrdio. Naime, veći broj organa raspolaže službenicima koji su dovoljno stručni, tako da mogu kompetentno da utvrde činjenično stanje. Takođe, propisane su situacije kada je usmena rasprava obavezna. Pri tome, Upravni sud ne bi trebalo da vrši posao organa uprave, tako što bi na primer vršio uviđaj umesto organa uprave. Potrebno je u reformi predvideti da se koristi pomoć stručnih lica u smislu veštačenja. Isto tako, veća uloga Upravnog suda u utvrđivanju činjenica bi svakako podrazumevala povećanje kapaciteta i specijalizaciju u Upravnom sudu.

Puna jurisdikcija predstavlja način odlučivanja u sporu koji se može sprovesti samo ako to priroda stvari dopušta. Broj predmeta o kojima se može odlučivati na ovaj način se sigurno može povećati, ali je neophodno imati u vidu trodeobu vlasti, gde se mora voditi računa o granicama organa uprave i suda. Tako na primer, spor pune jurisdikcije nije moguć kod diskrecionih akata, a poznato je da se u oblasti javnih nabavki ostavlja dosta prostora za diskreciju u cilju najpotpunijeg zadovoljavanja javnih interesa.

7. IZMENE ZAKONA I POVEZANA PITANJA

U pogledu izmena Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, neophodno je:

- sprovesti terminološko i suštinsko usklađivanje Zakona o upravnim sporovima sa Zakonom o opštem upravnom postupku i evropskim standardima;
- uvesti redovna pravna sredstva u upravnom sporu. Neophodno je da postoji mogućnost da presuda i rešenje Upravnog suda budu preispitani od strane višeg upravnog suda. Pored toga, ima instituta gde ne postoji bilo kakva zaštita, npr. kod odluke o odlaganju izvršenja rešenja.

Poseban problem predstavlja ćutanje javne uprave. Broj slučajeva u vezi sa ćutanjem uprave koji su se pojavili pred Upravnim sudom je rastao eksponencijalno u poslednje vreme. Skoro se duplirao u poslednjih par godina, tako da čini oko 40 procenata ukupnog broja slučajeva. U poređenju sa drugim sistemima, gde takođe postoji ovaj problem, on ovde znatno prevazišao svrhu zbog koje se pruža zaštita po tom pitanju. Naime, ovakav broj slučajeva u Srbiji ugrožava delotvornu i efikasnu zaštitu prava građana pred Upravnim sudom. U vezi sa tim, neophodno je preduzeti mere da se smanji broj ovih slučajeva i unaprede ovlašćenja Upravnog suda u cilju veće delotvornosti njihovog rešavanja. Takođe, imajući u vidu da pojedina lica nastoje da ostvare korist od ćutanja uprave podnošenjem velikog broja zahteva u cilju naplate troškova za izradu žalbe, odnosno tužbe, trebalo bi uvesti načelo zloupotrebe prava i razraditi ga relevantnim odredbama zakona.

U pogledu izvršenja sudskih odluka, trebalo bi unaprediti sredstva i načine izvršenja u skladu sa praksom drugih zemalja. Evropski sud za ljudska prava i Evropski sud pravde u svojim odlukama ukazali su da pravni lekovi nisu delotvorni ako ne postoje delotvorni načini odnosno sredstva za izvršenje sudskih odluka u upravnim stvarima i to u razumnom vremenu od strane organa uprave. Kad se obračunava da li je suđenje bilo u razumnom roku, mora se uzeti u obzir i vreme koje je bilo neophodno za izvršenje sudske odluke, kao što se mora uzeti u obzir i vreme koje je bilo potrebno za odlučivanje po upravnoj žalbi, ako je ona bila obavezna. Međutim, postupanje organa uprave ne ubrzava činjenica da je po postojećem modelu za naknadu u pogledu suđenja koje nije sprovedeno u razumnom roku odgovoran Upravni sud. To je kontraproduktivno ne samo za Upravni sud nego i za organe uprave, jer nemaju podsticaj da efikasnije sprovode svoje postupanje.

Potrebno je preispitati rokove koji su propisani posebnim zakonima, naročito one koji su nerealno kratki (primer je zakon koji uređuje oblast konkurencije, gde se nije dovoljno vodilo računa o kompleksnosti premeta odlučivanja i predviđen je kratak rok za donošenje rešenja - 15 dana). Nadalje, potrebno je imati u vidu da različite upravne oblasti zahtevaju pojedina specifična rešenja, tako da se određena pitanja ne mogu na opšti način uređivati Zakonom o opštem upravnom postupku. Ova posebnost može

da nađe svoj odraz i kod posebnih odredaba o pojedinim pitanjima u vezi sa upravnim sporom u pojedinim upravnim oblastima, na primer kroz različite vrste propisanih privremenih mera ili rokova za odlučivanje.

U vezi sa navedenim primerima ali i po drugim pitanjima u pogledu postupka usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku postojali su veliki otpori, što je dodatno otežavano čestim predviđanjem hitnih postupaka za usvajanje ovih zakona. U vezi sa tim neophodno je nastaviti proces usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postuku, naročito sa aspekta osnovnih načela i novog pravila da posebni zakoni poštuju minimalni nivo zaštite stranaka garantovanih ovim opštim zakonom.

U pogledu izrade budućih zakona, neophodno je dosledno sprovoditi posao organa državne uprave koji je predviđen Zakonom o državnoj upravi – praćenje stanja u oblasti. U suštini, ovaj posao obuhvata i *ex post* analizu usvojenih dokumenata javne politike i propisa, gde je potrebno koristiti analitičke kapacitete i utvrditi probleme, njihove uzroke i predvideti mere za njihovo prevazilaženje. U vezi sa tim, neophodno je što pre usvojiti Metodologiju za praćenje primene Zakona o opštem upravnom postupku koja je izrađena u okviru projekta GIZ-a koji pruža podršku Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Metodologija bi obezbedila nedostajuće relevantne podatke za vođenje javne politike u ovoj oblasti. Međutim, ona bi mogla da posluži i ostvarivanju drugih ciljeva, kao što je kvalitetnije i jednostavnije utvrđivanje potreba za stručnim usavršavanjem službenika koji postupaju u upravnim stvarima.

Iz svih navedenih razloga i u skladu sa Rezolucijom o zakonodavnoj politici Narodne skupštine i Smernicama za učešće zainteresovanih strana i javnosti, još pre formiranja radne grupe, neophodno je da se čitav niz pitanja temeljno sagleda, da se pronađu argumenti za i protiv određenih rešenja i da iz toga, kao i rezultata radne grupe, proizađe analiza efekata propisa. Na taj način javna rasprava i ostali delovi procesa usvajanja relevantnih zakona i drugih propisa neće predstavljati problem. U vezi sa tim, potrebno je imati u vidu i da je Sekretarijat za javne politike nedavno postavio sistem e-konsultacija, preko koga će svi stručnjaci i zainteresovana lica imati saznanje o tome da se izrađuje određeni propis i moći će da se uključe u konsultativni proces, čime se omogućava pravovremeno razmatranje relevantnih pitanja i to sa svih aspekata.

U vezi sa istovremenom izradom i usvajanjem povezanih zakona, npr. Zakona o upravnim sporovima i Zakona o opštem upravnom postupke, od ključnog je značaja, u skladu sa principima pomenute Rezolucije o zakonodavnoj politici i realnim potrebama, da se obezbedi koordinacija između Ministarstva pravde i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, tokom celokupnog trajanja postupka. Koordinacija izrade ova dva krucijelna zakona je posebno značajna i sa aspekta broja stepena koji bi se predviđali u ovim postupcima po pojedinim upravnim stvarima. Tako

npr. kod diskrecionih upravnih akata, ukoliko bi se primenio austrijski model jednostepenog upravnog postupka, to bi, prema postojećem konceptu upravnog spora, koji podrazumeva isključivo kontrolu zakonitosti, dovelo do toga da ove vrste akata ne podležu bilo kakvoj kontroli celishodnosti.

Privremene mere u upravnom sporu su od velikog značaja za buduću reformu. Nesumnjivo postoji praznina u postojećem sistemu u odnosu na evropske standarde. Naročito je potrebno imati u vidu da postoji obimna sudska praksa Evropskog suda pravde koji postavlja stroge zahteve zemljama članicama u ovom pogledu. Iz tih razloga, postoji potreba da se država sada koncentriše na navedene probleme, kako se oni ne bi javili na kraju procesa pristupanja Evropskoj uniji. Stoga bi u upravnom sporu, povodom postupaka javnih nabavki (a i inače), trebalo razmotriti vrste i način uređenja privremenih mera, poziciju tuženog organa, odnosno zainteresovanog lica pri njihovom određivanju, kao i pravna sredstva protiv privremenih mera. Takođe, ukoliko se uvede dvostepenost odlučivanja u upravnom sporu, trebalo bi razmotriti da li bi i u kojim situacijama trebalo dozvoliti žalbu, imajući u vidu potrebnu za efikasnim odlučivanjem kod javnih nabavki.³⁷

8. PREISPITIVANJE POSTOJEĆEG MODELA

Postojeći model zaštite prava u oblasti javnih nabavki bi trebalo sagledati sa aspekta sveukupnih ciljeva javnih nabavki i zaštite prava učesnika u postupku javnih nabavki od strane relevantnih organa. U pitanju su sledeći ciljevi:

- potpuna realizacija načela efikasnosti i ekonomičnosti. Naime, prema odredbama st. 1. i 2. člana 6. naručilac je dužan da nabavlja dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke, odnosno ekonomično trošenje javnih sredstava. Takođe, naručilac je dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i ugovor dodeli u rokovima i na način propisan ovim zakonom, sa što manje troškova u vezi sa postupkom i izvršenjem javne nabavke. Suština je da postupak proizvede što bolji rezultat (efikasnost/delotvornost) i da se postupak sprovede uz što veću uštedu vremena i sredstava organa i stranaka (ekonomičnost);
- obezbeđenje ekonomski najpovoljnije ponude - trenutno je u praksi najčešći kriterijum za odabir ponude najniža cena. Međutim, novi tekst ZJN/19, kao i negativne posledice koje su uočene u praksi javnih nabavki,³⁸ ukazuju na

³⁷ Detaljnije o ovim predlozima videti D. Milovanović, Razmatranje institucionalnog okvira zaštite prava u postupcima javnih nabavki, Pravo i privreda, br. 4-6, str. 744-762, Beograd, 2019.

³⁸ Prema istraživanju koje je sproveo LEAR u okviru projekta Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, utvrđeno je da je kriterijum najniže cene u periodu 2015-2017 godine korišćen u 93 procenta postupaka. Pri

potrebu za ozbiljnim zaokretom u pravcu ekonomski najpovoljnije ponude kao opredeljujućeg kriterijuma, koji obezbeđuje potpuno sagledavanje svih aspekata, prednosti i nedostataka određene ponude tokom celokupnog životnog ciklusa realizacije ugovora o javnoj nabavci. Na navedeni način dobija se maksimalna vrednost za uloženi novac (poreskih obveznika) uz mogućnost postizanja ostalih željenih ciljeva kao što su održivost i poštovanje ekoloških standarda kroz tzv. zelene nabavke, a što je u skladu sa svetskim trendovima, kao i načelom zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti predviđenog ZJN/19-om;

- zaštita ravnopravne konkurencije³⁹ dovodi do povećanja kvaliteta kupljenih roba, pruženih usluga i izvedenih radova, uz istovremeno smanjivanje cene predmeta javne nabavke.⁴⁰ Takođe, to pozitivno utiče na opredeljenje ponuđača da dugoročno investiraju u raznovrsne inovacije, kako bi obezbedili bolju konkurentsku poziciju;
- odredbom člana 9. ZJN/19 predviđeno je načelo jednakosti privrednih subjekata, koje je naručilac dužan da obezbedi u svim fazama postupka javne nabavke. Ovo načelo se teško može jasno odvojiti od načela obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije, naročito jer je diskriminacija definisana kao neopravdano dovodenje privrednih subjekata u nejednak položaj. Međutim, uloga zabrane diskriminacije je specifična u kontekstu EU, gde se koncept jednakog položaja zasniva i na nacionalnosti ili poreklu robe. Kao što je rečeno, stoga se svi privredni subjekti sa državljanstvom EU i sve ponude, uključujući i robu poreklom iz EU, moraju jednako tretirati (to je načelo nediskriminacije). S druge strane, može se primetiti da je načelo zabrane diskriminacije prema ZJN/19 konkretnije od načela jednakosti u smislu navođenja naročitih načina za stavljanje u nejednak položaj,⁴¹ ali se sem toga, razlika teško može uočiti, posebno jer se oba načela primenjuju na bilo koju fazu postupka javnih nabavki;

tome, poseban problem je neuzimanje u obzir svih troškova životnog ciklusa predmeta konkretne javne nabavke, kao i kasnije otkriveni nedostaci pribavljenog predmeta javne nabavke zbog neodgovarajućeg kvaliteta date robe, usluga ili radova.

³⁹ ZJN/19 u odredbi člana 7. izričito navodi načelo obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije, predviđajući njegovu aktivnu i pasivnu komponentu. Prva zahteva od naručioca da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkurenciju (stav 1). Pasivna komponenta ovog načela, sadržana u stavovima 2. i 3, nalaže naručiocu da se uzdrži od diskriminatornih mera, kojima bi ograničio konkurenciju. U vezi sa tim, naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito ne može da onemogućava bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatornih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničkih specifikacija i kriterijuma za dodelu ugovora. Takođe, naručilac ne može da određuje uslove koji bi direktno ili indirektno značili nacionalnu, teritorijalnu ili ličnu diskriminaciju među privrednim subjektima.

⁴⁰ Obezbeđenje dovoljne konkurencije predstavlja jedan od ključnih problema u postupcima javnih nabavki. Prema navedenom istraživanju koje je sproveo LEAR prosečan broj ponuđača je bio samo 2,07.

⁴¹ Korišćenjem diskriminatornih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničkih specifikacija i kriterijuma za dodelu ugovora, određivanjem uslova koji bi direktno ili indirektno značili nacionalnu, teritorijalnu ili ličnu diskriminaciju među privrednim subjektima.

- eliminisanje ili maksimalno sužavanje prostora za korupciju i nedozvoljene dogovore između ponuđača. To se najpre postiže podizanjem kompetencija, znanja i veština službenika koji se bave javnim nabavkama (profesionalizacija), jačanjem njihove samostalnosti u radu i odgovornosti. S druge strane, potrebno je obezbediti relevantna znanja i na strani ponuđača. Pored toga, neophodno je maksimalno ukloniti bilo kakve nepotrebne barijere za ulazak novih ponuđača na tržište različitih predmeta javnih nabavki. Konačno, potrebno je stalno unapređivati normativni aspekt i mehanizme za delotvorno otkrivanje i efikasno sankcionisanje nedozvoljenih ponašanja, gde koordinacija svih relevantnih organa i tela ima nemerljiv značaj;⁴²
- delotvorna i efikasna zaštita u postupcima javnih nabavki, gde vreme odlučivanja predstavlja ključni faktor. Naime, zbog potrebe efikasnog pribavljanja predmeta javne nabavke u skladu sa potrebama naručioca (npr. bolnice, inspeksijske službe, elektroprivrede i sl.), nakon određenog perioda može se isključivo utvrđivati da li postoji osnov za naknadu štete određenom ponuđaču, a ne i da li je predmet javne nabavke pravilno definisan, da li je time neopravdano sužena konkurencija, kao i ostala pitanja od kojih zavisi zakonitost i delotvornost određenog postupka javne nabavke;
- pored potpune zaštite prava ponuđača, potrebno je obezbediti i delotvornu zaštitu naručilaca i organa koji pružaju pravnu zaštitu (Republičke komisije i Upravnog suda) od mogućih zloupotreba procesnih prava i namernog odugovlačenja postupaka javnih nabavki. Takođe, trebalo bi obezbediti prevazilaženje česte prakse da Upravni sud u postupku ispitivanja zakonitosti odluke Republičke komisije presudom poništi njenu odluku i vrati predmet na ponovno odlučivanje, nakon čega Republička komisija najčešće donese istu odluku, čime se čitav postupak zaštite prava ponuđača u postupku javne nabavke prolongira i obesmišljava.

U suštini, prema postojećem modelu zaštite prava naručilac vrši samokontrolu u postupku koji se vodi po podnetom zahtevu za zaštitu prava (tzv. samokontrola), Republička komisija preispituje odluke naručioca, uz određena dodatna ovlašćenja i Upravni sud koji postupka po tužbama na odluke ili ćutanje Republičke komisije. Kod ovog modela se, uz određene specifičnosti vezane za javne nabavke, u pogledu pravne zaštite, u suštini, primenjuju odredbe rada prvostepenog i rešavanja drugostepenog organa po žalbi u upravnom postupku, kao i postupanja po tužbi u upravnom sporu.

⁴² Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu konkurencije, Kancelarija za javne nabavke, Javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde i drugi relevantni organi u okviru svog delokruga i nadležnosti.

Na koji način bi se ovaj model mogao unaprediti? Najpre, trebalo bi u određenoj meri prilagoditi sastav Republičke komisije (koga čine prvenstveno pravници), kako bi se obezbedila struktura koja odgovara potrebi da se dubinski sagleda zakonitost postupanja, za šta su neophodni ne samo pravni, nego i ekonomsko-finansijski i tehnički aspekti (u zavisnosti od predmeta javne nabavke). S druge strane, iz istih razloga potrebno je veće angažovanje veštaka, s obzirom da stalni sastav Republičke komisije nikada ne može da pokrije sve specifičnosti različitih predmeta javnih nabavki.

S druge strane, postoji dilema da li bi trebalo zadržati model prema kome se naručilac i Republička komisija u postupku odlučivanja po zahtevu za zaštitu prava nalaze u ulogama "klasičnog" prvostepenog i drugostepenog organa. Naime, trenutno je po ovom pitanju sudska praksa Upravnog suda i Vrhovnog kasacionog suda jedinstvena u smislu nemogućnosti naručioca da pokrene tužbom upravni spor pred Upravnim sudom protiv odluke ili "ćutanja" Republičke komisije.⁴³ Opravdanje za ovo svatanje je u analogiji sa modelom ZUP-a, odnosno ZUS-a po kome u upravnom postupku prvostepeni organ nije ovlašćen da podnese tužbu protiv rešenja drugostepenog organa, zbog međusobnog hijerarhijskog odnosa i činjenice da prvostepeni i drugostepeni organ odlučuju sa aspekta istog (javnog) interesa), da se nalaze u istoj vrsti odnosa sa drugom stranom koja zastupa uže interese i da raspolažu suštinski istim ovlašćenjima.⁴⁴ Međutim, da li se ova analogija može do kraja smatrati prihvatljivom? Najpre, u postupku pred Republičkom komisijom, naručilac i podnosilac zahteva imaju ravnopravan položaj, koji se može porediti sa pozicijom tuženog organa čije je konačno rešenje tužbom osporio tužilac pred Upravnim sudom. U potonjem slučaju obe strane (dakle i taj organ) mogu da izjave pravno sredstvo (zahtev za preispitivanje sudske odluke) pred Vrhovnim kasacionim sudom u situacijama kada je to sredstvo inače dopušteno. Takođe, potrebno je imati u vidu da Republička komisija nije u poziciji hijerarhijski nadređenog organa u odnosu na naručioca (npr. organ jedinice lokalne samouprave, ministarstvo, škola), nego se u odnosu na njega, kao i u odnosu na podnosioca zahteva za zaštitu prava, pojavljuje sa statusom samostalnog i nezavisnog organa Republike, koje ima karakteristike "sudskog tela" prema Direktivi 2007/66/EZ i ima drugačija ovlašćenja u odnosu na ona kojima raspolaže naručilac.⁴⁵ Na ovaj način, uočavamo bitno drugačije karakteristike odnosa između naručioca i Republičke komisije u odnosu na klasičan odnos prvostepenog i drugostepenog organa u upravnom postupku. Ovde shodna primena odredaba ZUP-a u vezi sa zaštitom prava ne znači da je navedeni odnos identičan.

⁴³ Tužba zbog "ćutanja" bi imala značaj kada je suspendovano dalje preduzimanje aktivnosti naručioca u postupku javnih nabavki.

⁴⁴ Uz dodatna kasatorna ovlašćenja drugostepenog organa, što je u skladu sa njegovom pozicijom.

⁴⁵ Ona ne može da donosi odluke i preduzima radnje iz kojih se sastoji postupak javnih nabavki, nego odlučuje o zakonitosti donetih odluka i preduzetih radnji, takođe ona može da poništi ugovor o javnoj nabavci i pokreće postupak za utvrđivanje njegove ništavosti, izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca, a takođe i onim podnosiocima zahteva koji zloupotrebe zahtev za zaštitu prava i vodi prekršajni postupak u prvom stepenu.

Sledeći, još važniji argument je da, iako se naručilac od samog početka postupka javnih nabavki nalazi u poziciji "jače" strane (sa aspekta definisanja tehničke specifikacije, izbora najpovoljnije ponude, odlučivanja u prvom stepenu o zahtevu za zaštitu prava i sl.), ipak krajnji cilj okončanja postupka javnih nabavki predstavlja zaključenje dvostranog pravnog akta, ugovora o javnim nabavkama, gde nastaju uzajamna prava i obaveze i gde odluka Republičke komisije, hipotetički, može biti nezakonito doneta na štetu naručioca. To za posledicu može imati situaciju u kojoj naručilac ne zadovoljava ili nepotpuno, odnosno nepravilno zadovoljava određene potrebe u javnom interesu, ili da se ne uoči zloupotreba prava od strane podnosioca zahteva. Sve to može dovesti i do neopravdanog ometanja redovnog funkcionisanja naručioca (npr. nekog državnog organa, javnog preduzeća, bolnice - što nije u javnom interesu) ili do obaveze naručioca da nadoknadi štetu i/ili troškove postupka za zaštitu prava podnosiocu zahteva. U tom kontekstu, postavlja se pitanje da li bi u ovim situacijama zakonom trebalo omogućiti naručiocu da i on dobije pravo na podnošenje tužbe, umesto da to, po postojećem sistemu, umesto njega čini javni tužilac podnoseći tužbu u javnom interesu. Ovo postojeće rešenje nije dobro, jer javni tužioci nisu u dovoljnoj meri specijalizovani za sve aspekte postupaka javnih nabavki, pri čemu nesumnjivo stoji i dodatna činjenica da naručilac mnogo bolje zna u čemu se sastoje eventualne nezakonitosti odluke Republičke komisije kod konkretne nabavke. Drugo, javni tužioci su inače preopterećeni brojnim predmetima koji "prirodno" spadaju u njihove glavne poslove (krivična dela, privredni prestupi) i treće, na ovaj način bi se ubrzalo podnošenje tužbi Upravnom sudu, a time i odlučivanje u ovim postupcima, jer su za naručioce propisani kraći rokovi. Takođe bi se izbeglo da naruđioci zavise od volje javnog tužioca u pogledu podnošenja tužbe.

S obzirom da tužba po pravilu nema odložno dejstvo, a da priroda potreba i javnog interesa koje je neophodno zadovoljiti kroz postupak javnih nabavki zahteva da se on sprovede što pre, odnosno u razumnom vremenskom periodu, onda se zaštita kroz upravni spor uglavnom sastoji u utvrđivanju postojanja osnova za naknadu štete ponuđaču koji dokaže da mu je nezakonito povređeno njegovo pravo.

Da bi model upravno-sudske zaštite pružio kvalitetnije rezultate, trebalo bi preduzeti dve vrste aktivnosti:

- a) povećanje broja sudija i specijalizacija sudskih veća po posebnim oblastima, pri čemu javne nabavke predstavljaju tipičan primer potrebe za specijalizacijom, u cilju kvalitetnijeg i bržeg odlučivanja;
- b) unošenje specifičnih odredbi u postupanje po tužbi u upravnom sporu u cilju ubrzanja postupka, kao i razmatranje vrste i načina uređenja privremenih mera, u skladu sa potrebama posebnih oblasti (npr. javnih nabavki).

U vezi sa upravnim sporom, naročito u oblasti javnih nabavki, pokreće se pitanje preispitivanja visine sudskih taksi za podnošenje tužbe (iznos od 390 dinara). Naime,

postoji potreba da se one povećaju ne samo zbog toga što se neplaćene takse ne mogu prinudno naplatiti (jer je u pitanju mali iznos) i ne samo zato što su takse koje se naplaćuju u postupku pred Komisijom za zaštitu prava znatno veće, nego i zbog toga što je reč o kompleksnim predmetima. Pri tome, imajući u vidu pravo na pristup sudu koje je garantovano Evropskom poveljom o ljudskim pravima, potrebno je voditi računa da te takse ne predstavljaju prepreku, odnosno da ne odvrćaju tužioce od podnošenja tužbe.

9. OPŠTI ZAKLJUČAK

Iz svega navedenog sledi opšti zaključak da se mora obratiti pažnja na svaki relevantan element i aspekt predstojeće reforme, tako da je upravo sistemski pristup ključan za potpuno ostvarenje svih željenih rezultata. Naime, potrebno je obezbediti usklađene propise, ljudske resurse (sudije, sudijske pomoćnike, pripravnike, državne službenike i nameštenike) i njihovu plansku i kontinuiranu obuku, kao i materijalne resurse (zgrade, informaciono-komunikacionu tehnologiju i drugu relevantnu opremu).

U vezi sa utvrđivanjem problema i njihovih uzroka, veliki značaj ima funkcionalna analiza predviđena Strategijom o razvoju pravosuđa. Sa tog aspekta, uspostavljanje mreže prvostepenog upravnog sudstva olakšalo bi rad sudija upravnog suda ali je ključno da se građanima na taj način obezbedi delotvorna i efikasna pravna zaštita. Država koja obezbedi građanima delotvorno, kvalitetno i efikasno upravno sudstvo je na putu da bude pravna država.

10. PROBLEMI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA (PRAVNE ZAŠTITE) JAVNIH NABAVKI

Značaj javnih nabavki za funkcionisanje države, decentralizovanih teritorijalno-političkih jedinica, nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela, javnih agencija, javnih preduzeća i ustanova, kao i samih građana i privrednih subjekata, kao stranaka i korisnika brojnih i raznovrsnih javnih usluga, zahteva sistemski pristup pri analizi problema koji se javljaju u postupcima javnih nabavki i pružanju pravne zaštite u ovoj oblasti, njihovih uzroka i rešenja kojima se ovaj sistem može unaprediti. Pri tome se mora voditi računa o različitim aspektima koji su međusobno tesno povezani i uslovljeni.

Iz prethodnih izlaganja mogu se uočiti sledeći problemi:

1. relativno mali broj ponuda po javnoj nabavci što stvara nedovoljnu konkurenciju i time smanjuje verovatnoću da se dobije najpovoljnija ponuda. Uzroci su u (opravdanom) mišljenju određenog broja privrednih subjekata da neće biti u

ravnopravnom položaju u postupku javne nabavke, u postojanju (pokriveno) korupcije, kao i nedozvoljenih sporazuma između ponuđača. Mere koje bi trebalo preduzeti sastoje se u pažljivom formulisanju tehničkih specifikacija i njihovoj kontroli od strane relevantnih institucija, ponuđača i javnosti, kako bi se izbegli svi vidovi neopravdane diskriminacije, kao i u suzbijanju korupcije i nedozvoljenih sporazuma, gde poseban značaj ima povećanje nivoa znanja i veština svih učesnika u postupcima i zaštiti prava u oblasti javnih nabavki.

2. Najniža cena i dalje preovlađuje kao kriterijum za dodelu ugovora od strane naručilaca, što ne vodi najpovoljnijim ponudama, ne uzima u obzir troškove životnog ciklusa nabavke, zapostavlja inovativne nabavke i ostale potencijalno važne aspekte javnih nabavki. Na tom planu potrebno je obezbediti obuku naručilaca i kontrolnih tela u pravcu dubinskog razumevanja javnog interesa koji treba ostvariti u javnim nabavkama i obezbediti relevantna znanja neophodna za pravilno formulisanje kriterijuma za odabir najpovoljnije ponude.

3. U vezi sa Komisijom za zaštitu prava potrebno je povećati interdisciplinarna znanja neophodna za potpunu i sadržinsku kontrolu postupaka javnih nabavki u vezi sa veoma različitim predmetima, a kada je to potrebno, angažovati relevantne veštace. Takođe, potrebno je razmotriti da li visina taksi prekomerno odvraća od podnošenja zahteva za zaštitu prava.

4. U vezi sa organizacijom i funkcionisanjem Upravnog suda postoji više problema:

a. Od njegovog osnivanja postoji veliki broj nasleđenih i priliv novih predmeta koji potiču iz veoma raznovrsnih materija, od kojih je značajan broj predmeta složen, što nije praćeno odgovarajućim brojem sudija. Takođe, u periodima izbora, rad ovog suda se praktično blokira kako bi se rešili brojni sporovi sa izuzetno kratkim rokovima za odlučivanje. Pored toga, u poslednje vreme je enorman priliv predmeta ćutanja uprave, koji otežavaju postupanje po ostalim predmetima i zahtevaju plaćanje naknada troškova postupka. Mere na ovom planu su utvrđivanje i izbor odgovarajućeg broja sudija i specijalizacija po oblastima, kako bi se podigao kvalitet i brzina odlučivanja.

b. U vezi sa prethodnim pitanjem, ali i u vezi sa pružanjem kvalitetne zaštite prava u upravnom sporu je i pitanje organizovanja dvostepenog upravnog sudstva predviđeno Strategijom razvoja pravosuđa. Ovom pitanju bi trebalo pažljivo pristupiti, imajući u vidu realne potrebe, mogućnosti, uporedna iskustva, kao i domaću tradiciju.

Prednosti uvođenja dvostepenog sudstva sastoji se u unapređenju kvaliteta pristupa sudu i kvaliteta pravde u načelu, jer bi se mogle ispraviti greške učinjene u prvom stepenu. Takođe to bi povećalo i delotvornost sudske kontrole. Dvostepenost upravnog sudstva bi omogućila i pravnu zaštitu u vezi sa usvojenom privremenom merom. Na kraju, ona bi obezbedila da se u upravno sudstvo od početka njihove karijere primaju pripravnici, što bi značajno doprinelo povećanju kvaliteta njihovog rada u svojstvu sudijskog pomoćnika, odnosno sudije upravnog suda.

Potencijalni nedostatak uvođenja dvostepenosti upravnog sudstva je da bi to moglo da oteža odlučivanje u razumnom roku. To je od posebnog značaja za javne nabavke, da bi se postigla svrha ove kontrole i izbeglo da se upravni spor vodi samo oko postojanja osnova za naknadu štete. Ovaj problem se u svim oblastima može izbeći ili ublažiti postavljanjem filtera za podnošenje žalbe, što je sadržano i u preporukama Saveta Evrope. Naime, potrebno je da se viša instanca fokusira na davanje smernica za usaglašavanje sudskih odluka, uniformnost, odnosno standardizaciju u tumačenju prava, radi unapređenje primene prava. Da bi se ostvario taj cilj, viši sud bi morao da se koncentriše na značajnije slučajeve, da ne bi bio preopterećen ostalim predmetima. Međutim, ovaj problem je u oblasti javnih nabavki manji, imajući u vidu da u drugoj fazi postupka zaštite prava već odlučuje Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao samostalan i nezavisan (kvazi-sudski organ). Takođe, od posebnog značaja za oblast javnih nabavki je model po kome formiranje drugostepenog suda ne znači da svi slučajevi moraju da budu predviđeni kao nadležnost prvostepenih sudova. U nizu evropskih zemalja slučajevi najvećeg značaja idu direktno na drugostepeni sud, tako da on može da se koncentriše na te vrste predmeta.

Razmatranje dvostepenosti upravnog sudstva mora uzme u obzir i način organizovanja upravnog postupka i pratećeg upravnog spora. Ako bi se zauzeo stav da je potrebno uvesti dvostепенost upravnog sudstva, onda bi to zahtevalo promenu organizacionih zakona u oblasti pravosuđa, zakona o sudijama, zakona o upravnim sporovima (kroz uvođenje žalbe i preispitivanje sistema vanrednih pravnih sredstava), zatim izbor odgovarajućeg broja sudija, obezbeđenje prostornih i finansijskih sredstava za uspostavljanje i funkcionisanje novog oblika organizacije.

Imajući u vidu veliku raznovrsnost oblasti u kojima je Upravni sud nadležan da vodi upravni spor, koje mogu biti veoma specifične i da se propisi relativno često menjaju, neophodno je obezbediti pretpostavke za specijalizaciju sudija, odnosno veća. Time bi se povećao kvalitet i brzina odlučivanja, što je od posebnog značaja za sve oblasti a naročito npr. za javne nabavke i konkurenciju. Pri tome, s obzirom na pravo na dodelu predmeta "prirodno odabranom sudiji", kao i činjenicu da ne bi trebalo da samo jedno veće bude nadležno za određenu oblast upravnih sporova, nužna pretpostavka za specijalizaciju je povećanje broja sudija. Takođe, s obzirom na kompleksnost i brojnost upravnih oblasti, što zahteva dugotrajnu obuku, specijalizaciju bi trebalo sprovoditi još od početka karijere. Pored toga, ona može da doprinese delotvornijoj obuci sudija, jer se obuka onda sprovodi za znatno manji broj lica.

5. Imajući u vidu da se u pogledu zaštite prava u oblasti javnih nabavki primenjuje deo Zakona o opštem upravnom postupku koji se odnosi na pravna sredstva, kao i da se na upravnosudsku zaštitu primenjuje Zakon o upravnim sporovima, sa pravnog aspekta neophodno je:

- a. Uskladiti ZUS sa novim rešenjima ZUP-a i evropskim standardima
- b. Rešiti problem broja slučajeva u vezi sa ćutanjem uprave koji je prevazišao svrhu zbog koje se pruža zaštita po tom pitanju i ugrožava delotvornu i efikasnu zaštitu

prava građana pred Upravnim sudom. U vezi sa tim, neophodno je preduzeti mere da se smanji broj ovih slučajeva i unaprede ovlašćenja Upravnog suda u cilju veće delotvornosti njihovog rešavanja. Takođe, imajući u vidu da pojedina lica nastoje da ostvare korist podnošenjem velikog broja zahteva u cilju naplate troškova za izradu žalbe, odnosno tužbe, trebalo bi uvesti načelo zloupotrebe prava i razraditi ga relevantnim odredbama ZUP-a i ZUS-a.

c. Proširiti krug privremenih mera, kako bi se prihvatile Preporuke Komiteta Saveta Evrope i omogućilo ostvarivanje svrhe zaštite prava u javnim nabavkama. Trebalo bi uvesti privremeno uređenje predmeta spora, tako što bi Upravni sud omogućio ponuđaču koga je naručilac isključio da učestvuje u postupku javne nabavke, kada prima facie postoji velika verovatnoća da je to isključenje bilo neopravdano. Povezano sa tim je i predviđanje mogućnosti tuženog organa i zainteresovanog lica da se izjasne o predloženoj privremenoj meri i roka (npr. 6 meseci kao u Slovačkoj) u kome bi Upravni sud bio dužan da odluči u upravnom sporu kada je ova privremena mera usvojena.

d. Trebalo bi razmotriti mogućnost da naručilac dobije aktivnu tužilačku legitimaciju i pravo da pokrene upravni spor protiv odluke Komisije za zaštitu prava, imajući u vidu da ona u odnosu na naručioca ne predstavlja klasičan drugostepeni hijerarhijski nadređeni organ kao što je to kod organa državne uprave. Naime, ona je nezavisno (administrativno) telo sudske prirode i deluje kao tribunal sa ovlašćenjem za rešavanje sporova u oblasti javnih nabavki, pred kojim se podnosilac zahteva za zaštitu prava i naručilac pojavljuju kao dve ravnopravne stran(k)e (slično poziciji suda u upravnom sporu). Pri tome bi trebalo imati u vidu da pogrešna odluka Komisije u korist podnosioca zahteva ugrožava svrhu javne nabavke i neopravdano obavezuje naručioca na naknadu štete podnosiocu zahteva.

e. Ukupan iznos naknada koje su isplaćene po osnovu suđenja u razumnom roku je dodatni argument za povećanje broja sudija i njihovu specijalizaciju. Takođe, naknade se isplaćuju iz budžeta Upravnog suda, iako je često uzrok problema na nivou organa uprave. Stoga je neophodno izvršiti i individualizaciju odgovornosti u odnosu na organ koji je neopravdano odugovlačio postupak, čime bi se on podstakao da postupak u okviru svoje nadležnosti sprovodi u razumnom roku. U cilju izbegavanja bilo kakve dileme, neophodno je izmeniti Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u navedenom smislu.

6. U cilju izgradnje sistema javnih nabavki koji se zasniva na integritetu i izgradnji poverenja ključnih učesnika, neophodna je međusobna koordinacija javnih politika i propisa koje se odnose na javne nabavke, zaštitu konkurencije i borbu protiv korupcije, tako i institucija koje su zadužene za njihovu implementaciju. KJN bi trebalo da saraduje sa drugim državnim organima i organizacijama, kao i sa organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. U praksi postoji saradnja između KJN i Republičke komisije, ali veoma malo komunikacije između KJN i Ministarstva finansija, odnosno Upravnog suda. Redovni sastanci glavnih aktera se održavaju (najmanje dva puta godišnje), ali obično Upravni sud i Ministarstvo finansija, sem predstavnika iz

budžetskog sektora ministarstva, nisu prisutni. Takođe, nije uočena bilo kakva saradnja između KJN (i drugih institucija) i organa za zaštitu konkurencije, uprkos nalazima da je stepen konkurencije nizak i da civilno društvo izražava zabrinutost u vezi sa nameštanjem ponuda i nedozvoljenog dogovaranja između ponuđača u procesima javne nabavke, posebno u zdravstvenom sektoru. U prethodnom periodu unapređena je koordinacija i saradnja kroz sistem redovnog organizovanja sastanaka i radionica na osnovu Memoranduma o saradnji iz 2014. godine u cilju usaglašavanja stavova u vezi sa primenom propisa iz oblasti javnih nabavki, razmene informacija, predavanja i obuka, kao i unapređenja mera kontrole zakonitog i namenskog trošenja javnih sredstava u javnim nabavkama.

7. Na osnovu analize sudske prakse, uočava se potreba za obukom sudija i sudijskih pomoćnika koja se odnosi na tipove upravnih sporova u oblasti javnih nabavki. Cilj dalje profesionalizacije u oblasti javnih nabavki je da se preko osposobljavanja, stručnosti i efikasnosti lica koja obavljaju poslove u vezi sa javnim nabavkama i vrše kontrolu zakonitosti sprovedenih postupaka, uključujući i sudije i sudijske pomoćnike Upravnog suda, unapredi sprovođenje zakona kojim se uređuju javne nabavke na svim nivoima, kao i da se obezbedi stvaranje i jačanje kapaciteta za primenu direktiva EU. Rezultati koji se očekuju su efikasnije i ekonomičnije nabavke i smanjivanje neregularnosti. U okviru USAID Projekta za unapređenje javnih nabavki izrađen je poseban dokument „STRUČNO USAVRŠAVANJE/OBUKE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI ZA POTREBE UPRAVNOG SUDA - Procena potreba i Plan obuke“, koji detaljnije elaborira ovu temu.

USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki

Adresa:

Terazije 8

11000 Beograd, Srbija