

# Javne nabavke i pristup informacijama od javnog značaja

Poseban osvrt na transparentnost javnih nabavki u zdravstvu

**FoI4ALL**



Projekat finansira Evropska unija

JAVNE NABAVKE I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA  
POSEBAN OSVRT NA TRANSPARENTNOST JAVNIH NABAVKI U ZDRAVSTVU

Autorka analize:  
Marina Mijatović (Pravni skener)

Koizdavači:  
Partneri za demokratske promene Srbija  
i  
Pravni Skener

Prelom, lektura i korektura:  
Tamara Ljubović

Januar 2019.

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može se, ni pod kojim uslovima smatrati odrazom stavova Evropske unije.

\*\*\*

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

## Sadržaj

1. Predmet istraživanja .....	4
2. Cilj i metodologija istraživanja.....	5
3. Pravni okvir.....	6
4. Transparentnost kroz javne nabavke .....	8
5. Portal javnih nabavki .....	10
6. Baza odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki .....	14
7. Transparentnost kroz rad građanskog nadzornika.....	16
8. Sudska praksa .....	17
9. Zaključak .....	22
10. Preporuke.....	23

## 1. Predmet istraživanja

Postupak javnih nabavki u svom nazivu sadrži reč „javan” što upućuje na potpunu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Osnovni zadatak postupka javnih nabavki je da omogući javnosti da u potpunosti može da prati sve faze, kao i da sva dokumenta budu dostupna. Uzimajući u obzir cilj donošenja Zakona o javnim nabavkama, ne bi trebalo da se dovede u pitanje transparentnost postupka. Međutim, praksa je pokazala da postoje delovi postupka koji nisu dostupni javnosti, čime se umanjuje značaj učešća građana u celom procesu.

Na postupak javne nabavke ne primenjuje se samo Zakon o javnim nabavkama, već i brojni drugi propisi koji regulišu različite oblasti i zbog toga je predmet ovog istraživanja veoma širok. Glavni deo analize je transparentnost informacija u postupku javne nabavke koji se odvija pred naručiocem, odnosno organom koji započinje proces. Zatim, istraživanje uključuje i druge faze javne nabavke, a koje se najviše odnose na mehanizme zaštite i primenu načela transparentnosti.

U pojedinim delovima istraživanje je posebno usmereno prema transparentnosti postupka javnih nabavki u okviru zdravstvenog sistema. Detaljnije istraživanje jednog segmenta javnih nabavki je izabrano u cilju sveobuhvatne analize prakse kroz sve procedure, od upravnog do krivičnog postupka. Drugi razlog za izbor zdravstvenog sektora je osetljivost oblasti na korupciju.

Dakle, analiza obuhvata javnost svih procesa pred državnim organima koji se mogu pokrenuti na osnovu postupaka javnih nabavki. U skladu sa tim predmet istraživanja su procesi i dokumenta u kontekstu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

## 2. Cilj i metodologija istraživanja

Zbog problema transparentnosti javnih nabavki cilj istraživanja je da pokaže koji su to nedostaci procedura i prakse. Konkretno, cilj je da se utvrdi koje informacije najčešće nisu dostupne javnosti, koji su razlozi za manji nivo transparentnosti i šta bi trebalo uraditi kako bi javna nabavka zaista bila dostupna svim građanima.

Istraživanje se nije bavilo samo postupkom javnih nabavki, već i analizom drugih postupaka koji se oslanjaju na javne nabavke. Zbog toga je drugi cilj istraživanja da se utvrdi nivo transparentnosti organa uprave kao što je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Republička komisija), kao i transparentnost rada sudova u ovoj materiji, od Upravnog suda do privrednih sudova.

Tokom istraživanja analizirani su podaci koji su bili dostupni na sajtovima i portalima: Uprave za javne nabavke; Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; Upravnog suda; zdravstvenih ustanova; Republičkog fonda za zdravstveno osuguranje; Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“; Agencije za lekove i medicinska sredstva; prekršajnih sudova i osnovnih sudova. Pored navedenih izvora, informacije su prikupljene i putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja tako što su pitanja definisana precizno za podatak koji je relevantan za analizu. U pojedinim slučajevima tražene su kopije dokumenata, dok se u nekim zahtevima pitanje odnosilo na tačno određeni podatak u vezi numeričkih podataka.

---

<sup>1</sup><http://kjin.rs/>

### 3. Pravni okvir

Kada se govori o pristupu informacijama od javnog značaja krovni zakon predstavlja **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**<sup>2</sup> (u daljem tekstu: ZSPIJZ). Svaki zahtev koji se uputi državnom organu ima osnov u ZSPIJZ, odnosno u zahtevu se uvek poziva na član 15 koji definiše njegovu sadržinu.

S druge strane, **Zakon o javnim nabavkama**<sup>3</sup> (u daljem tekstu: ZJN) počiva na načelu transparentnosti postupka javne nabavke<sup>4</sup> prema kojem je naručilac dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke. U istom članu zakonodavac je naveo da se poštovanje transparentnosti mora ispoštovati, ne samo primenom ZJN, već i drugih zakona. Osnovni razlog za ovakvu normu je raznolikost oblasti u kojima se sprovodi postupak javne nabavke.

Pošto se postupak javnih nabavki ne završava otvaranjem ponuda, važno je napomenuti da se u okviru ovog procesa može javiti potreba za zaštitom prava tako da primena **Zakona o opštem upravnom postupku**<sup>5</sup> (u daljem tekstu: ZUP) ima veliki značaj.

Dalje, ako ponuđač nije zadovoljan odlukom Republičke komisije on može podneti tužbu Upravnom sudu. Od podnošenja tužbe primenjuju se norme **Zakona o upravnim sporovima**<sup>6</sup> (u daljem tekstu: ZUS).

Ukoliko u toku izvršenja obaveza koje su nastale zaključenjem ugovora između naručioca i ponuđača jedna od strana ne poštuje ugovor, može se pokrenuti parnični postupak pred privrednim sudom. U ovom postupku primenjuje se nekoliko zakona, a sam proces počiva na **Zakonu o parničnom postupku**<sup>7</sup> (u daljem tekstu: ZPP), ali se na ugovor primenjuje **Zakon o obligacionim odnosima**<sup>8</sup> (u daljem tekstu: ZOO).

---

<sup>2</sup> Službeni glasnik RS, broj [120/2004](#), [54/2007](#), [104/2009](#) i [36/2010](#)

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS, broj [124/2012](#), [14/2015](#) i [68/2015](#)

<sup>4</sup>Zakon o javnim nabavkama, član 11: „Naručilac je dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke poštujući, ali ne ograničavajući se samo na obaveze iz ovog zakona“.

<sup>5</sup>Službeni list SRJ, broj [33/97](#) i [31/2001](#) i Službeni glasnik RS, broj [30/2010](#) (stari zakon); Službeni glasnik RS, broj 18/2016 (novi zakon, primenjuje se od 01. juna 2017. godine)

<sup>6</sup> Službeni glasnik RS, broj 111/2009

<sup>7</sup> Službeni glasnik RS, broj [72/2011](#), [49/2013](#) - Odluka US RS, [74/2013](#) - Odluka US RS, [55/2014](#) i [87/2018](#)

<sup>8</sup> Službeni list SFRJ, broj [29/78](#), [39/85](#), [45/89](#) - Odluka USJ, [57/89](#) i Službeni list SRJ, broj 31/93

**Krivični zakonik**<sup>9</sup> (u daljem tekstu: KZ) inkriminiše nepoštovanje procedura u vezi sa postupkom javne nabavke. Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom regulisana je u članu 228 i podrazumeva sankcionisanje lica koja podnesu ponudu zasnovanu na lažnim podacima. Takođe, kazna je određena i za lica koja se dogovaraju sa ostalim ponuđačima, a u cilju da se utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke. S druge strane, KZ predviđa i kaznu za lice koje u naručiocu i svojim (ne)postupanjem prouzrokuje štetu javnim sredstvima. U istom članu određeni su osnovni i kvalifikovani oblici krivičnog dela, dok u četvrtom stavu KZ definiše i mogućnost olakšavajućih okolnosti ukoliko učinilac krivičnog dela dobrovoljno otkrije zloupotrebe.

Kada je u pitanju javnost krivičnog postupka **Zakonik o krivičnom postupku**<sup>10</sup> (u daljem tekstu: ZKP) predviđa u članu 362 da je glavni pretres javan i da na glavnom pretresu mogu prisustvovati osobe koje su starije od 16 godina. Međutim, javnost može biti i isključena pod posebnim uslovima koje su taksativno nabrojane u članu 363 KZ. Odluku o isključenju javnosti donosi veće po službenoj dužnosti ili na predlog stranke ili branioca. Javnost se može isključiti za ceo glavni pretres ili samo za jedan deo i to radi zaštite:

1. interesa nacionalne bezbednosti;
2. javnog reda i morala;
3. interesa maloletnika;
4. privatnosti učesnika u postupku;
5. drugih opravdanih interesa u demokratskom društvu.

Uzimajući u obzir važnost informacija koje se nalaze u pravnosnažnim krivičnim presudama, kao i zaštitu podataka o ličnosti, sud u konkretnom slučaju procenjuje hoće li deo ličnih podataka sadržanih u sudskoj odluci staviti na uvid javnosti, primenjujući test javnog interesa. Prilikom postupanja po konkretnom zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, sudovi se mogu rukovoditi sadržajem Pravilnika o zameni i izostavljanju (anonimizaciji/pseudonimizaciji) podataka u sudskim odlukama koji je izradio Vrhovni kasacioni sud.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Službeni glasnik RS, broj [85/2005](#), [88/2005](#), [107/2005](#), [72/2009](#), [111/2009](#), [121/2012](#), [104/2013](#), [108/2014](#) i [94/2016](#)

<sup>10</sup> Službeni glasnik RS, broj [72/2011](#), [101/2011](#), [121/2012](#), [32/2013](#), [45/2013](#) i [55/2014](#)

<sup>11</sup> <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-pseudonimizacijianonimizaciji-podataka-u-sudskim-odlukama>

## **4. Transparentnost kroz javne nabavke**

### ***a. Vrste javnih nabavki***

U ZJN je predviđeno osam vrsta postupaka javnih nabavki. Za svaki od postupaka predviđene su faze koje predstavljaju specifičnost u smislu dostupnosti informacija i dokumenata. Najtransparentniji postupak javne nabavke je otvoreni, dok je stepen javnosti najmanji kod pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva.

Otvoreni postupak je u potpunosti transparentan i to od objavljivanja poziva za podnošenje ponuda do obaveštenja o zaključenju ugovora. U toku ovog postupka sva zainteresovana lica mogu naručiocu da postavljaju pitanja u vezi javne nabavke, a naručilac je dužan da odgovori. Takođe, postoji obaveza da se sva pitanja i odgovori objave na Portalu javnih nabavki (u daljem tekstu: Portal). Ukoliko postoji potreba, odnosno ako zainteresovana lica ukažu na nedostatke u dokumentaciji koju je naručilac objavio, sledeći korak je ispravka grešaka što se postavlja na Portalu. Dakle, veoma je važno da ovi koraci naručioca budu transparentni jer izmena konkursne dokumentacije značajno može uticati na ponude ponuđača.

S druge strane, veliki problem predstavlja pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda (u daljem tekstu: pregovarački postupak bez objavljivanja poziva). U praksi se može desiti da u otvorenom ili restriktivnom postupku naručilac ne dobije nijednu ponudu ili da oceni da su sve ponude neodgovarajuće i da u toj situaciji pribegne pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva. Druga situacija je kada se naručilac poziva na zaštitu isključivih prava i kada postoji procena da nabavku može izvršiti samo jedan ponuđač. Zatim, kada je reč o izuzetnoj hitnosti koja je prouzrokovana vanrednim okolnostima. Ovaj treći vid pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva naruđiocu često zloupotrebljavaju, čak i u situacijama kada su konkretnu javnu nabavku morali planirati blagovremeno.

Kako bi se zaštitila konkurentnost, sprečila korupcija i sačuvala transparentnost, naručilac mora da se obrati Upravi za javne nabavke (u daljem tekstu: Uprava) kako bi dobio mišljenje da li su ispunjeni uslovi za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva. Ova obaveza ne postoji u slučaju kada su neuspešno realizovani otvoreni ili restriktivni postupci. Ukoliko Uprava prihvati predlog naručioca i da mišljenje da se pregovarački postupak bez objavljivanja poziva može sprovesti, ono se objavljuje na Portalu. Minimum transparentnosti zakonodavac je pokušao da obezbedi kroz obavezu naručioca da objavi obaveštenje o pokretanju postupka i konkursnu dokumentaciju. Kada je u pitanju poštovanje načela konkurencije ZJN je ostavio prostor naručiocu da proceni



kada je moguće pozvati više ponuđača da učestvuje u pregovaračkom postupku bez objavljivanja ponuda. Samoprocena naručioca o tome da li bi trebalo pozvati više ponuđača stvara rizik za smanjenje pokretanja postupka kojim bi se ukazalo na nepravilnosti.

### ***b. Izuzeci od primene načela transparentnosti***

Postoje oblasti za koje su predviđene posebne norme postupka javne nabavke. To su javne nabavke u oblasti:

1. vodoprivrede,
2. energetike,
3. saobraćaja,
4. poštanskih usluga,
5. odbrane i bezbednosti

Međutim, u smislu transparentnosti najznačajnija je oblast odbrane i bezbednosti jer se na njih u velikom obimu primenjuje pregovarački postupak bez objavljivanja ponuda. Za razliku od drugih naručilaca, u ovom slučaju ne postoji obaveza da se naručilac obrati Upravi za mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka.

Načelo transparentnosti se ne primenjuje u punom obimu ni kada su u pitanju poverljivi podaci o ponuđačima koje su oni odredili kao poverljive. Naručilac može da odbije davanje informacije koja bi značila povredu poverljivosti podataka dobijenih u ponudi. Međutim, to ne znači da se ova mogućnost može zloupotrebljavati kako bi se uskratila dostupnost informacija koje po ZJN moraju biti javne i objavljene ili ih dostaviti tražiocu na osnovu ZSPIJZ.

## 5. Portal javnih nabavki

Portal javnih nabavki predstavlja bazu javnih nabavki, naručilaca, mišljenja Uprave, planova javnih nabavki, javnih ugovora, spiska negativnih referenci i drugo.

### *a. Baza javnih nabavki*

Postupak javnih nabavki se može pratiti na Portalu od objavljivanja poziva za podnošenje ponuda do obaveštenja o zaključenju ugovora. Naručilac ima obavezu da postupak javne nabavke učini transparentim i da svu dokumentaciju postavi na svom sajtu i Portalu. Javna komunikacija sa građanima i ponuđačima obavlja se preko Portala i zbog toga je procesni deo ZJN-a veoma važan. Kroz stroge formalne uslove postupka naručilac omogućava svim zainteresovanim licima da prate postupak i aktivno učestvuju u njemu. U kontekstu pristupa informacijama od javnog značaja svako može biti zainteresovano lice, dok za podnošenje ponuda važe drugačija pravila.

Kada je reč o načinu pretrage Portala ne može se reći da je on prilagođen svim korisnicima, niti da su parametri za pretragu usaglašeni sa načelom efikasnosti. Naime, najveći problem je što je za pojedine parametre ostavljeno naručiocima da slobodno unose nazive dobara i usluga mada su u okviru Portala definisane šifre po kategorijama.

Portal predviđa dve vrste pretrage, brzu i naprednu. Za brzu pretragu potrebno je uneti četiri parametra:

1. deo naziva naručioca
2. skraćeni opis predmeta nabavke iz naslova javnog poziva
3. opštinu
4. kategoriju iz opšteg rečnika nabavki<sup>12</sup>

Za naprednu pretragu je moguće uneti više podataka, ali je neophodno postaviti bar tri parametra. Ipak, bez obzira na to koji se parametri zadaju velika je verovatnoća da rezultat neće izlistati željenu javnu nabavku, te je potrebno nastaviti manuelnu pretragu. Veoma često se dogodi da naziv javne nabavke ne odgovara u potpunosti predmetu postupka što dodatno otežava pretragu. Pored navedenog problem se javlja i kada se postavi kao parametar naziv naručioca jer se događa da se pojave i dva naziva naručioca. Zbog toga je najbolje koristiti matični broj naručioca i okvirni vremenski period kada je verovatno da se javna nabavka sprovodila.

---

<sup>12</sup><http://jrn.ujn.gov.rs/>

Posebno je važno naglasiti da se na početnoj strani za pretragu nalazi upozorenje da se pretraga vrši samo na ćirilicnom pismu što znaći da se moųe postaviti pitanje kako će se pretraųivati javna nabavka prema nazivu ako su u pitanju dobra koja su uneta na stranom jeziku, odnosno na latinićnom pismu.

### ***b. Baza narućilaca***

Baza narućilaca postoji u okviru portala, odnosno Uprava vodi bazu narućilaca sa podacima, ali kompletna baza u kojoj se moųe izvršiti uvid svih narućilaca nije dostupna na Portalu. Na osnovu otvaranja svake pojedinaćne javne nabavke mogu se pronaći i podaci o narućiocu, te se zakljućuje da Uprava vodi bazu. Informacije o narućiocu koje se pojave uz javnu nabavku prikazaćemo na primeru jednog narućioca:

1. Pun naziv narućioca: Republićki fond za zdravstveno osiguranje
2. Matićni broj: 06042945
3. PIB: 101288707
4. Drųava: SRBIJA
5. Opština: SAVSKI VENAC
6. Mesto: Beograd (Savski Venac)
7. Delatnost: Obavezno socijalno osiguranje
8. Oblik svojine: Drųavna svojina
9. Oblik organizovanja: Ustanova
10. Kategorija: organi drųavne uprave
11. Kontakt osoba: Slaćana Vasić
12. Kontakt telefon: 2053686

Navedene informacije bi trebalo da omoguće svakom zainteresovanom licu da izvrši pretragu prema 12 kriterijuma i da na taj naćin podaci o narućiocima postanu dostupni.

### ***c. Baza mišljenja Uprave***

Jedan od osnova za pokretanje i voćenje pregovaraćkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda jeste i mišljenje Uprave. Uprava moųe dati pozitivno ili negativno mišljenje o ispunjenosti uslova za pregovaraćki postupak bez objavljivanja poziva.

Ova baza daje mogućnost istraųivaćima da prate rad narućilaca u pogledu poštovanja ZJN prilikom pregovaraćkog postupka bez objavljivanja poziva. Pošto se u ovom postupku ne objavljuju sve informacije zainteresovana lica mogu narućiocu uputiti zahtev za pristup informacijama od javnog znaćaja i traųiti dokumenta koja se ne nalaze na Portalu ili na sajtu narućioca.

Kako bi se suzila pretraga stranica za mišljenja pretraga sadrųi nekoliko kriterijuma, a jedno od glavnih je ćlan 36 ZJN koji sadrųi situacije kada se moųe voditi pregovaraćki

postupak bez objavljivanja poziva. Ovaj kriterijum pruža mogućnost analize mišljenja za sve naručioce i koji su to osnovi na koje se naručiocu najviše pozivaju.

Uzimajući u obzir period od 2013. do 2017. godine Uprava je za zdravstvene ustanove najviše negativnih mišljenja dala tokom 2014. godine (186), dok je namanje u 2017. godini (25). Kada su u pitanju pozitivna mišljenja u toku 2016. i 2017. godine bilo ih je preko 300.

#### ***d. Baza planova javne nabavke***

Prema ZJN naručiocu su dužni da donesu godišnji plan javnih nabavki čija sadržina je precizno propisana zakonom. Plan obavezno mora da ima podatke o:

1. rednom broju javne nabavke;
2. predmetu javne nabavke;
3. procenjenoj vrednosti javne nabavke;
4. vrsti postupka javne nabavke;
5. okvirnom datumu pokretanja postupka;
6. okvirnom datumu zaključenja ugovora;
7. okvirnom roku trajanja ugovora

Naručilac u planu javnih nabavki mora odrediti da li nabavku sprovodi preko tela za centralizovane nabavke. Takođe, naručilac može da vrši izmene i dopune plana koje objavljuje na Portalu javnih nabavki u roku od deset dana od dana donošenja. Izmenom i dopunom plana javnih nabavki smatra se izmena u pogledu povećanja procenjene vrednosti javne nabavke za više od 10%, izmena predmeta javne nabavke, odnosno planiranje nove javne nabavke. Ukoliko plan sadrži podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu ili tajne podatke oni neće biti objavljeni.

Plan javnih nabavki omogućava praćenje rada naručilaca, kako se pristupa planiranju trošenja novca i koji su razlozi za izmene i dopune. I u ovoj situaciji zainteresovano lice može tražiti dodatne informacije koristeći zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

#### ***e. Posebno o bazi ponuđača***

Na osnovu ZJN Agencija za privredne registre vodi registar ponuđača.<sup>13</sup> Registar je počeo sa radom 01. septembra 2013. godine i predstavlja centralnu javnu bazu podataka preduzetnika i pravnih lica koja ispunjavaju uslove da učestvuju u postupcima javnih nabavki. Da bi se preduzetnik ili pravno lice registrovali moraju da podnesu propisanu dokumentaciju.

---

<sup>13</sup><http://www.apr.gov.rs>

Pretraga ponuđača se vrši na osnovu dva kriterijuma, matični broj i naziv. Dakle, može se upisati jedan od dva kriterijuma, s tim što se u polje „poslovno ime“ može uneti i skraćeni naziv. Na ovaj način je olakšana pretraga. Takođe, ako se kao poslovno ime unese „fenix“ ili „feniks“ kao rezultat će se pojaviti lista ponuđača čije ime sadrži zadatu reč.

## 6. Baza odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Na sajtu Republičke komisije nalazi se poseban odeljak koji predstavlja bazu odluka pod nazivom „odluke zaštita prava“. Pretraga je moguća po nekoliko kriterijuma:

1. Vrsta odluke
2. Broj odluke
3. Datum
4. Naručilac
5. Podnosilac
6. Opis
7. Faza
8. Pravni osnov
9. Član
10. Stav
11. Tačka
12. Praksa
13. Ključna reč

Primer: Prikaz internet stranice za pretragu odluka Republičke komisije

The screenshot shows a web browser window with the URL [kjin.rs/zastita-prava/](http://kjin.rs/zastita-prava/). The page header features the coat of arms of the Republic of Serbia and the text: Република Србија, РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ. The navigation menu includes: Насловна, О нама, Заштита права, Одлуке, Начелни правни ставови, Актуелности, Прогиси, Контакт. The main content area is titled "Заштита права" and "Почетна / Заштита права". Below this is a search form with the following fields:

Врста одлуке ---	Број одлуке _____	Датум од: _____ до: _____
Наручилац _____	Подносилац _____	Опис _____
Фаза ---	Правни основ ---	Члан _____
Став _____	Таčka _____	Пракса _____
Кључна реч _____		

A "Примени филтер" button is located at the bottom right of the search form.

Odluke se objavljuju uključujući izreku i obrazloženje. Svi podaci koji se nalaze u odlukama Republičke komisije su javni. Tokom istraživanja nije uočeno da se vrši anonimizacija odluka i može se zaključiti da Republička komisija poštuje načelo transparentnosti postupka. Međutim, odluke koje se mogu preuzeti iz baze postavljene su u formatu u kojem ne postoji mogućnost za laku pretragu podataka jer su sve odluke skenirane.

## 7. Transparentnost kroz rad građanskog nadzornika

Institut građanskog nadzornika regulisan je ZJN i Pravilnikom o građanskom nadzorniku.<sup>14</sup> Prema ovim propisima određena je uloga građanskog nadzornika (u daljem tekstu: nadzornik), uslovi za njegovo imenovanje i način rada.

Najvažnija uloga nadzornika je da nadgleda postupak javne nabavke. Kako bi objektivno mogao da vrši monitoring nadzorniku mora biti omogućen stalan uvid u postupak, i dokumentaciju. Takođe, nadzorniku su dostupne sve informacije koje se odnose na komunikaciju naručioca sa zainteresovanim licima, odnosno ponuđačima. Predmet nadzora su javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od milijardu dinara.

Pored toga što su nadzorniku dostupna sva dokumenta iz postupka javne nabavke on može naručiocu da predstavi svoje mišljenje i preporuku, ali može od naručioca da traži i dodatna objašnjenja. Nadzornik u toku postupka javne nabavke ima dve uloge: monitoring i analiza postupka, kao i ukazivanje na kršenje propisa koje se ogleda u podnošenju zahteva za zaštitu prava i prijavu slučajeva korupcije. Jedna od najvažnijih aktivnosti nadzornika predstavlja izveštaj od sprovedenom postupku koji se dostavlja Upravi za javne nabavke i Narodnoj skupštini (odboru nadležnom za finansije).

Praksa je pokazala da je uloga nadzornika veoma važna, ali da njegov rad nije najbolje prihvaćen od naručilaca i nadležnih organa. Ovu činjenicu potvrđuje i Nacrt Zakona o javnim nabavkama u kojem se predviđa ukidanje ovog instituta.

Iz ugla transparentnosti može se reći da je rad nadzornika značajan za praćenje primene ZJN. S druge strane, ukoliko bi se ovaj institut ukinuo kontrola javnih nabavki bi bila na nižem nivou.

---

<sup>14</sup> Službeni glasnik RS, broj 29/13



## 8. Sudska praksa

Sudska praksa koja se vezuje za postupak javne nabavke je veoma raznovrsna i zavisi od osnova pokretanja postupka. U svakom slučaju javne nabavke mogu biti predmet kako upravnog spora tako i krivičnog postupka.

### *a. Upravni spor*

Upravni spor se može pokrenuti tužbom kojom se osporava odluka Republičke komisije. Postupak se vodi pred Upravnim sudom i uglavnom se sve faze odvijaju pisanim putem. Retko kada se otvara rasprava. Međutim, zbog složenosti predmeta postoje situacije kada je neophodno angažovati i stručna lica.

Kada je u pitanju dostupnost informacija od javnog značaja, svako zainteresovano lice može podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja i tražiti pravnosnažne presude. U zahtevu se može opredeliti da se pitanje odnosi na sve presude u kojima je tužena Republička komisija. Iskustvo je pokazalo da se praksa Upravnog suda po pitanju pristupa informacijama kretala u pozitivnom smeru.

U početku su dostavljane presude iz oblasti javne nabavke tako što su se anonimizovali podaci koji se odnose na troškove, naknade i naziv tužioca. Međutim, protokom vremena Upravni sud je i ove podatke učinio dostupnim čemu je doprinela dobra saradnja sa Poverenikom za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik).

Anonimizacija navedenih podataka nije ni imala smisla jer je reč o javnim nabavkama koje u potpunosti moraju biti transparentne, osim u zakonom izuzetim situacijama. S druge strane, uvezujući odluke Republičke komisije i sadržinu pravnosnažnih presuda Upravnog suda lako se može utvrditi ko je tužilac. Ova veza se može pronaći i na osnovu broja odluke Republičke komisije koja se osporava.

Što se tiče pretrage pravnosnažnih odluka na sajtu Upravnog suda ne može se reći da zadovoljava kriterijum transparentnosti. Mada postoji stranica „sudska praksa“ i nekoliko kriterijuma, primećuje se da tehničko rešenje ne omogućava lako pronalaženje presuda. Prvi nedostatak je što je na sajtu objavljen mali broj odluka. Drugi problem je što se ne može selektovati tuženi organ već se mora fizički pretraživati u padajućem meniju. U padajućem meniju nazivi organa nisu poređani po abecedi niti po sektorima, a ne postoji ni opcija da se ukuca naziv organa. Ovakvo rešenje značajno otežava pretragu jer je lista tužilaca obimna i zahteva vreme.

## ***b. Parnični postupak***

Parnični postupak se odnosi na sporove koji su nastali zbog neizvršenja ugovora na osnovu okončanog postupka javnih nabavki. Pošto su tužilac i tuženi pravna lica i državni organi za ove postupke je nadležan privredni sud.

Na sajtovima privrednih sudova ne postoji baza sudske prakse osim nekoliko izdvojenih sentenci iz pravnosnažnih presuda, te je jedino moguće dobiti pravnosnažne presude podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ukoliko se podnese zahtev, neophodno je da bude precizan kako bi se dobile adekvatne informacije.

Kada je cilj analiza postupaka javnih nabavki u zahtevu se ne mogu tražiti sve pravnosnažne presude u kojima je osnov ugovor iz javnih nabavki, već se moraju odrediti neki konkretniji parametri. Najveći problem je što nijedan privredni sud nema opciju u svom upisniku za javne nabavke. Zbog toga se u zahtevu mora navesti:

1. broj predmeta ili
2. naziv tužioca ili
3. naziv tuženog

Ako se navede broj predmeta dostavljanje pravnosnažne presude je veoma lako jer svi sudove predmete vode na osnovu broja. Međutim, ukoliko se samo navede tužilac ili tuženi, može se dogoditi da se u sudu vodi veliki broj postupaka za jednog od njih i da zahtev bude odbijen zbog velikog obima traženih informacija. Jedna od opcija je da se unese i vremenski interval podnošenja tužbe ili donošenja presude.

Istraživanje se može baviti jednom oblašću, kao što je zdravstvo i javne nabavke u zdravstvenom sistemu gde pred privrednim sudovima zdravstvene ustanove mogu biti na strani tužioca ili tuženog. U tim situacijama zahtev za pristup informacijama mora da sadrži tačne nazive zdravstvenih ustanova za koje je nadležan određeni privredni sud. Pored toga u zahtevu se traže kopije pravnosnažnih presuda i navede se period donošenja presuda.

*Primer:*

*Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen Privrednom sudu u Leskovcu*

*„Da li je u periodu od 1. aprila 2013. godine do 31. januara 2018. godine pred Vašim sudom vođen ili se vodi postupak u kojem pasivnu ili aktivnu legitimaciju ima apoteka „Leskovac“?*

*Ukoliko jeste, molim Vas da nam dostavite:*

- a. u kojoj fazi se postupak nalazi;*

- b. brojeve predmeta;
- c. statističke podatke;
- d. kopije pravnosnažnih prvostepenih i drugostepenih sudskih odluka za navedeni period.“

Prema ovako postavljenom zahtevu mogu se dobiti sve pravnosnažne presude koje su donete u određenom periodu za zdravstvene ustanove koje su tužene ili su tužioc. Pošto ne postoji mogućnost da se selekcija vrši na osnovu ugovora iz javne nabavke, sve presude se moraju analizirati. Tek na osnovu analize istraživač može konstatovati koji su se sporovi vodili zbog neizvršenja ugovora iz javnih nabavki.

Pored analize obrazloženja presuda, iz presuda se može zaključiti:

1. Broj presuda po svakom pojedinačnom privrednom sudu
2. Vrednost spora u parničnim postupcima
3. Vrednost troškova parničnog postupka koji padaju na teret svake pojedinačne zdravstvene ustanove
4. U kojem procentu su zdravstvene ustanove tužene u odnosu na privredna društva
5. Koliki je ukupan trošak sudskih postupaka koji je pao na teret svih zdravstvenih ustanova

Analiza pravnosnažnih presuda pored obrade podataka koje se odnose na pravni deo, pružaju mogućnost izrade ekonomskog izveštaja. Ipak, najveći problem je nedostatak baze podataka na osnovu koje će prikupljanje informacija biti olakšano.

### ***c. Krivični postupak***

Krivični postupak se može posmatrati u dva segmenta, deo koji se vodi pred tužilaštvom i drugi koji se vodi pred sudom. Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji je upućen tužilaštvu uglavnom sadrži pitanja koja su bazirana na brojkama kao što su:

1. Broj podnetih krivičnih prijava
2. Broj donetih naredbi za sprovođenje istrage
3. Broj optužnica/optužnih predloga

Zahtevi koji su upućeni osnovnim i višim sudovima odnosili su se na pravnosnažne presude za krivično delo u vezi sa javnom nabavkom. Za razliku od parničnih postupaka, formulacija zahteva je mnogo jednostavnija jer se uvek poziva na tačno određeno krivično delo prema Krivičnom zakoniku. Takvu evidenciju vode svi sudovi, te nema argumentacije da se ne može dobiti dokumentacija. Međutim, važno je biti pažljiv kada se zahtev formuliše tako da

se sva pitanja odnose na određeno krivično delo iz Krivičnog zakonika, a precizno se napiše i član koji inkriminiše radnju. Napomena se ističe jer se članovi Krivičnog zakonika često menjaju tako da se u zahtevu mora opredeliti član za period kada je zakon bio važeći, dok za sve promene određuje se drugi period od momenta primene izmena ili novog zakona.

Ova situacija se najbolje vidi kroz zahteve koji su se odnosili na krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Naime, ako prikupljamo podatke za vremenski period važenja Krivičnog zakonika pre i posle izmena, odnosno primene zahtev bi morao da glasi:

*„Da li je pred Vašim sudom vođen ili se vodi postupak u vezi sa krivičnim delom Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 234a Krivičnog zakonika Srbije u periodu od 1. decembra 2016. godine do 28. februara 2018. godine i u vezi sa krivičnim delom Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 228 Krivičnog zakonika Srbije u periodu od 1. marta 2018. godine do 31. decembra 2018. godine?*

*Ukoliko jeste, molim Vas da nam dostavite:*

- a. u kojoj fazi se postupak nalazi;*
- b. brojeve predmeta;*
- c. statističke podatke;*
- d. kopije pravnosnažnih presuda za navedeni period.“*

Praksa je pokazala da se pred sudovima ne vode niti se vodio veliki broj postupaka za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Sve pravnosnažne presude koje se dostave su anonimizovane u pogledu:

1. imena i prezimena okrivljenog;
2. adrese stanovanja;
3. jedinstvenog matičnog broja;
4. imena i prezimena svedoka

Prema podacima iz pravnosnažnih presuda može se zaključiti:

1. u kojim oblastima najviše ima krivičnih dela Zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom
2. koje se krivične sankcije najviše izriču

#### ***d. Prekršajni postupak***

Prekršajni postupak u oblasti javnih nabavki je najspornija vrsta zaštite jer je za njegovo vođenje nadležna Republička komisija. S obzirom na to da prekršajni postupak predstavlja deo kaznenog prava, odnosno krivičnog postupka veoma je teško da isti organ bude

nadležan za upravni i prekršajni postupak. Zbog navedenog, u praksi je uobičajeno da se Republička komisija oglasi nenadležnom i da to argumentuje dokazima da nije reč o prekršaju iz ZJN.

Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Republička komisija je dostavila samo odluke kojim se oglašava nenadležnom.

## 9. Zaključak

Za postupak javne nabavke načelo transparentnosti je jedno od osnovnih jer je cilj cele procedure da javnost može da prati sve faze trošenja javnog novca.

Međutim, ne može se reći da je postupak javne nabavke u potpunosti javan jer postoji dokumentacija koja se ne objavljuje (zaključeni ugovori) već je potrebno primeniti mehanizam koji je regulisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Ako bi se postupak javne nabavke posmatrao kao jedna zaokružena celina on se ne završava samo objavljivanjem odluke o potpisivanju ugovora, već i izvršenjem ugovora i okončanim sudskim postupcima. Zbog toga je važno da sudske odluke budu dostupne i da za njih u domenu javnih nabavki važi načelo potpune transparentnosti. U suprotnom, javne nabavke bi parcijalno bile javne u zavisnosti od faze što može da doprinese zloupotrebama i korupciji.

Pretraga podataka na sajtovima koji vode baze u vezi sa postupcima javnih nabavki moraju biti tehnički dostupniji korisnicima što znači da je neophodno njihovo unapređenje.

U proceni nivoa transparentnosti rada svih organa koji su uključeni, neposredno ili posredno, u postupak javne nabavke može se zaključiti da je Republička komisija dostigla najveći nivo transparentnosti što se tiče objavljivanja odluka. Kada je u pitanju sudska praksa, a uzimajući u obzir značaj dostupnosti podataka u postupku javne nabavke utvrđeno je da ne postoje posebne baze odluka koje se mogu preuzeti.

## 10. Preporuke

Uzimajući u obzir rezultate istraživanja i iskustva organizacija civilnog društva, definisane su tri grupe preporuka.

### *Preporuke na normativnom nivou*

- U Zakonu o javnim nabavkama propisati obavezu objavljivanja zaključenih ugovora između naručilaca i dobavljača.
- U Zakonu o javnim nabavkama detaljnije odrediti norme koje se odnose na načelo transparentnosti postupka javnih nabavki tako da se smanji mogućnost slobodne procene na koje faze postupka se načelo transparentnosti odnosi. Sadržina norme mora jasno ukazati da se transparentnost javne nabavke primenjuje na ceo postupak od njegovog pokretanja do izvršenja.
- U Zakonu o javnim nabavkama izbrisati norme koje određuju da je za vođenje prvostepenih prekršajnih postupaka nadležna Republička komisija i odrediti da je za prekršajne postupke nadležan prekršajni sud.
- Odustati od predloženog rešenja iz Nacrta Zakona o javnim nabavkama kojim se ukida institut građanskog nadzornika.

### *Preporuke na operativnom nivou*

- Potrebno je da naručioci preuzmu sve mere tako da se ujednači praksa koja uključuje kontinuirano objavljivanje zaključenih/potpisanih ugovora između naručilaca i dobavljača.
- Potrebno je da naručioci uvedu nadzor nad sprovođenjem ugovora i objave rezultate nadzora. Ove izveštaje bi trebalo objaviti na Portalu javnih nabavki.
- Svi organi koji odlučuju u postupku zaštite, a čiji je predmet javna nabavka trebalo bi da objavljuju svoje odluke u celini.
- Neophodno je da svi organi koji direktno ili inidrektno učestvuju u postupku javne nabavke (naručioci, Republička komisija, pravosudni organi) preuzmu mere koje će doprineti većoj operabilnosti objavljenih podataka.

### *Preporuke organizacijama civilnog društva*

- Povećati učešće organizacija civilnog društva u nadzoru sprovođenja postupka javnih nabavki na lokalnom nivou, ali i na nacionalnom.
- Unaprediti kapacitete organizacija civilnog društva kako bi mogle da prate postupke javnih nabavki i procenjuju nivo transparentnosti.
- Informisati organizacije civilnog društva o značaju transparentnosti javnih nabavki u kontekstu trošenja javnog novca.