

## Analiza Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine

### Sadržaj

1. Uvod
2. Analiza Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine
  - 2.1. Analiza člana 1. Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine
  - 2.2. Analiza člana 2. Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine
  - 2.3. Analiza člana 3. Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine
3. Zaključak

### 1. Uvod

Postupci javne nabavke obavljani na konkurentan i transparentan način pomažu javnim organima da nabavljaju proizvode i usluge boljeg kvaliteta za nižu cijenu. Primjena adekvatnih postupaka javnih nabavki i velika konkurencija kada su u pitanju javni ugovori u EU očito umanjuju cijene za oko 30%. Rezultat toga je da se novac poreskih obveznika efikasnije troši, poboljšava se ekonomski razvoj, stvaraju novi uslovi i bolja konkurentnost. Javne nabavke u EU predstavljaju značajno tržište. Prema procjenama Evropske komisije, ukupna vrijednost javnih nabavki iznosi 16% bruto nacionalnog proizvoda Unije.<sup>1</sup>

Pristupanje BiH Evropskoj uniji podrazumijeva njenu obavezu da transponuje na desetine hiljada stranica *acquis communautaire*, odnosno propisa koje su donijele institucije Evropske unije. Može se reći da pravno naslijeđe, koje reguliše pitanje javnih nabavki, ima specifičnu težinu za Evropsku uniju, pa će se stoga ovom pitanju, u procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji, sigurno davati posebna pažnja. Evropska komisija, u godišnjem Izvještaju o napretku BiH za 2011. godinu, ukazuje da nije bilo bitnih koraka naprijed kada je u pitanju unapređenje stanja javnih nabavki. Također se u ovom izvještaju navodi da „Sveukupno gledano, pripreme u oblasti javnih nabavki su i dalje u ranoj fazi. Treba usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama koji će u cijelosti

<sup>1</sup> M. Muljević, I. Krkeljić, S. Krstović, Javne nabavke u Crnoj Gori (ostvarivanje osnovnih principa), Podgorica (CG) 2009, s. 8.

uključiti *acquis*. Neophodna su značajna poboljšanja mehanizama koordinacije i saradnje između relevantnih institucija, kao i rada Ureda za razmatranje žalbi.<sup>2</sup>

Osnovni principi javnih nabavki su: transparentnost, jednak tretman ponuđača i slobodan protok roba, usluga, radova, kapitala, i oni predstavljaju osnovu za razvoj svake države članice Evropske unije. Ukoliko javne nabavke nisu ustanovljene na osnovnim principima, onda se logično nameće zaključak da, zanemarujući osnovne principe, otvaramo „vrata“ korupciji.<sup>3</sup>

Iz Godišnjeg izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2010. godini<sup>4</sup> Agencije za javne nabavke BiH (Agencija) vidi se da vrijednost zaključenih ugovora u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama<sup>5</sup> (u daljnjem tekstu ZJN) stalno raste.<sup>6</sup>

U Izvještaju o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2012. godinu<sup>7</sup> su navedene najvažnije aktivnosti Ureda za razmatranje žalbi (Ured) u 2012. Iz Izvještaja o radu Ureda za 2012. godinu se vidi da je Ured primio značajan broj žalbi, međutim zaostaci u rješavanju podnesenih žalbi nisu većeg obima.<sup>8</sup> Kada su u pitanju rokovi za rješavanje žalbi može se konstatovati da su se rokovi u najvećem broju slučajeva poštovali.<sup>9</sup>

Imajući u vidu problem velikog broja žalbi,<sup>10</sup> Ured je u svom Izvještaju o radu za 2012. godinu, predložio Parlamentarnoj skupštini BiH, da zaduži Vijeće ministara, da razmotri mjere koje bi

<sup>2</sup> Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, s. 35, dostupno na: [http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template\\_id=88&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1) (pristupljeno 22. 04. 2013).

<sup>3</sup> Đ. Fočo, Javne nabavke - Podsticaj razvoju ili korupciji?, u: *Zbornik radova: Korporativno upravljanje u BiH*, urednik M. Ivanišević, Fojnica 2010, s. 333 i dalje.

<sup>4</sup> Dostupno na: [http://www.javnenabavke.ba/izvjestaji/izvjestaj%20o%20radu/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_2010\\_bs.pdf](http://www.javnenabavke.ba/izvjestaji/izvjestaj%20o%20radu/Izvjestaj_o_radu_2010_bs.pdf) (pristupljeno 25. 04. 2013).

<sup>5</sup> Sl. gl. BiH, 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06 i 12/09 i 60/10.

<sup>6</sup> Ukupna vrijednost zaključenih ugovora u periodu 01. 01. - 31. 12. 2010. u BiH 3.469.981.667,61, KM. Ovo predstavlja povećanje u iznosu od 163,3 % u odnosu na 2009, kada je zaključeno ugovora u vrijednosti od 2.124.813.914,41 KM. Ovo je također povećanje za 175,93 % u odnosu na 2008, kada je zaključeno ugovora u vrijednosti od 1.972.330.047,28 KM. Vijeće ministara usvojilo je Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2010. na svojoj drugoj sjednici, održanoj 23. 02. 2012. Nakon ovog izvještaja na stranici Agencije za javne nabavke nisu objavljeni izvještaji za 2011. i 2012.

<sup>7</sup> Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali\\_akti/izvjestaji/default.aspx?id=39978&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=39978&langTag=bs-BA&pril=b) (pristupljeno 26. 04. 2013).

<sup>8</sup> U izvještaju se također navodi da je u 2012. riješeno 91% žalbi koje su podnesene u 2012. Dakle, nije riješeno 195 žalbi podnesenih u 2012. ili 9% od ukupno podnesenih žalbi u toj godini. Ured za razmatranje žalbi u Izvještaju o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2012. navodi kao osnovni razlog ovog zaostatka činjenicu, da su u 2012. prenesene 142 žalbe koje su zaprimljene krajem 2011. Ured za razmatranje žalbi navodi da 142 žalbe nisu riješene u 2011. zbog činjenice da je bilo nužno da se prikupi neophodna dokumentacija za postupanje po njima, te da su riješene početkom 2012.

<sup>9</sup> Vidjeti Izvještaj o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2012. Oko 98% žalbi zaprimljenih u 2012. su riješeni u zakonom propisanim rokovima. U svega 23 predmeta, što je oko 2 % slučajeva, žalbe su riješene u dužem roku od roka propisanog zakonom. Kao razlog za prekoračenje rokova Ured za razmatranje žalbi navodi neophodnost provođenja postupka vještačenja po ovlaštenom vještaku što nužno zahtijeva više vremena. Iz Izvještaja o radu Ureda za razmatranje žalbi za 2011. se vidi da je 95% žalbi zaprimljenih u 2011. riješeno u zakonom određenim rokovima.

<sup>10</sup> Indikativno je da se broj žalbi stalno povećava od osnivanja Ureda za razmatranje žalbi pa do 2012. Tako je broj žalbi u 2006. iznosio 669, što je nešto malo manje od trećine od broja žalbi podnesenih u 2012. Primjetan je stalni porast podnesenih žalbi u periodu od 2006. ali je najveći porast upravo zabilježen u 2012. Naime, usporedbom broja podnesenih žalbi u 2011. sa brojem podnesenih žalbi u 2012. vidi se da je došlo do porasta broja zaprimljenih žalbi

omogućile osiguranje dodatnih finansijskih sredstava za povećanje broja izvršilaca u Uredu ili da razmotri korištenje prekovremenog rada u Uredu u dužem trajanju od propisanog u institucijama BiH.

Potrebno je istaći da je 2008. godine, prilikom razmatranja Izvještaja o radu Ureda, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio zaključak kojim se zadužuje Vijeće ministara BiH da u roku od 3 mjeseca, pripremi novi tekst zakona o javnim nabavkama.

Nacrt Zakona o javnim nabavkama<sup>11</sup> (Nacrt ZJN) Agencija je dostavila Vijeću ministara. Vijeće ministara nije uzelo u razmatranje Nacrt Zakona o javnim nabavkama unatoč brojnim apelima domaće javnosti, te preporukama Evropske komisije i drugih relevantnih institucija koje ukazuju na nužnost unapređenja zakonodavstva u oblasti javnih nabavki.<sup>12</sup> U Obrazloženja Nacrta ZJN,<sup>13</sup> kao razlog za donošenje novog zakona o javnim nabavkama se navodi, između ostalog, to što je BiH jedina država u regionu koja nije niti djelimično implementirala Direktive Evropskog parlamenta i Vijeća o javnim nabavkama iz 2004. godine<sup>14</sup>, niti Direktivu o pravnim lijekovima,<sup>15</sup> tako da ovaj tekst zakona predstavlja daljnje usaglašavanje sa Direktivama Evropske unije u oblasti javnih nabavki.<sup>16</sup>

Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP BiH) je 27. novembra 2012. godine dostavila nacрте zakona i drugih akata predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. U popratnom aktu koji je potpisao predsjednik SDP-a BiH Zlatko Lagumdžija, navodi se da su nacrti zakona rezultat Sporazuma o dogovoru i principima sudjelovanja u vlasti političkih stranaka HDZ BiH, HDZ 1990, SNSD, SDS, SBB i SDP od 20. novembra 2012. godine, kao i Sporazuma SNSD i SDP BiH o programskoj/projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u BiH 2012 – 2014. godine. Također se navodi da predložena zakonska rješenja trebaju da doprinesu poboljšanju ekonomske situacije u zemlji i jačanju institucionalne efikasnosti. Između ostalih zakona, predložen je i Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Nacrt ZIDZJN).

---

u iznosu od 23%. U 2011. je Ured za razmatranje žalbi zaprimio 1.760 žalbi, dok je u 2012. taj broj iznosio 2.165 žalbi.

<sup>11</sup> Dostupno na: [http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Konacna\\_verzija\\_nacrta\\_-\\_Zakona\\_u\\_BiH.pdf](http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Konacna_verzija_nacrta_-_Zakona_u_BiH.pdf) (pristupljeno 19. 04. 2013).

<sup>12</sup> Transparency International BiH, Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama, vidjeti na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/Monitoring-javnih-nabavki-2012.pdf> (pristupljeno 19. 04. 2013).

<sup>13</sup> Dostupno na: [http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Obrazlozenje\\_konacne\\_verzija\\_nacrta\\_-\\_Zakona\\_u\\_BiH.pdf](http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Obrazlozenje_konacne_verzija_nacrta_-_Zakona_u_BiH.pdf) (pristupljeno 29. 04. 2013).

<sup>14</sup> Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 03. 2004, kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u oblastima vodoopskrbe, energetike, prometa i poštanskih usluga te Direktivama i Uredbama koje je izmjenjuju i dopunjuju.

Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 03. 2004. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe i ugovora o javnim uslugama te Direktivama i Uredbama koje je izmjenjuju i dopunjuju.

<sup>15</sup> Direktivom 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 12. 2007, kojom se mijenjaju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi poboljšane učinkovitosti postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavkama.

<sup>16</sup> Dalje, navodi se da je Nacrtom Zakona o javnim nabavkama osigurana potpuna primjena pravila Evropske unije u pogledu obezbjeđenja slobode protoka roba, ljudi i kapitala. Ovime se nastavlja kontinuitet u realizaciji principa slobode otvorenog tržišta, a što je sukladno čl. 7 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U cilju što boljeg sagledavanja predloženih rješenja datih u Nacrtu ZIDZJN, u nastavku će se uglavnom koristiti komparativna analiza. Zakonska rješenja predložena u Nacrtu ZIDZJN su prije svega upoređena sa trenutno važećim zakonskim rješenjima, tj. ZJN. Pored toga, Nacrt ZIDZJN je upoređen sa Nacrtom ZJN koji je pripremila Agencija. Također su razmatrane relevantne odredbe propisa, kojim se uređuje sistem javnih nabavki zemalja u okruženju. Cilj je da se utvrdi da li su predložena zakonska rješenja adekvatna obrazloženju predlagača, odnosno u kojoj mjeri će doprinijeti stvaranju kvalitetnijeg sistema javnih nabavki u BiH.

## **2. Analiza Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine**

Nacrt ZIDZJN se sastoji od četiri člana. Prva tri člana dopunjavaju ZJN tako što mu se dodaju članovi 49 a, 50 a i 50 b. Četvrtim članom se propisuje datum stupanja na snagu zakona.

Članom 1 Nacrta ZIDZJN se mijenja dosadašnja organizacija Ureda, tj. planira se otvaranje filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru. Ovom odredbom se također reguliše pitanje broja članova Ureda u filijalama u Banja Luci i Mostaru, uslovi za njihov izbor, postupak njihovog imenovanja, kao i podjela nadležnosti između Ureda u Sarajevu i filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru. Članom 2 Nacrta ZIDZJN se reguliše sadržaj žalbe, dok se članom 3 Nacrta ZIDZJN reguliše pitanje naknade za ulaganje žalbe.

### *2.1. Član 1 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine<sup>17</sup>*

U članu 49 stav 5 ZJN su regulisana pitanja vezana za broj članova Ureda, kao i uslovi za njihov izbor.<sup>18</sup> U članu 49 stav 6 i 7 ZJN se precizira da po okončanju javnog konkursa, Vijeće ministara predlaže Parlamentarnoj skupštini članove Ureda, koja ih onda imenuje.

<sup>17</sup> Tekst čl. 1 Nacrta ZIDZJN glasi: U Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, iza člana 49 dodaje se član 49 a koji glasi:

1) Ured za razmatranje žalbi će imati dvije filijale sa sjedištem u Banjoj Luci i Mostaru. Filijale neće imati status pravnih lica. Filijale će imati pečate identične pečatu Ured za razmatranje žalbi, koji će kao jedinu dopuštenu razliku sadržavati naziv i lokaciju filijale.

2) Filijale u Banja Luci i Mostaru imaju po pet članova, od kojih su tri člana iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka nespojiv sa obavljanjem bilo koje druge posredne ili neposredne izabrane ili imenovane dužnosti sa izuzetkom akademske aktivnosti, a dva člana su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja, a biraju se putem javnog konkursa na način predviđen podzakonskim aktima.

3) O okončanju javnog konkursa Vijeće ministara imenuje članove Ured za razmatranje žalbi u filijalama iz stava (1) ovog člana.

4) Ured za razmatranje žalbi sa sjedištem u Sarajevu nadležan je za donošenje odluka po žalbama vrijednosti nabavke preko 800.000,00 KM kao i za sve nabavke institucija BIH.

5) Filijale Ured za razmatranje žalbi u Banja Luci i Mostaru nadležne su za donošenje odluka po žalbama vrijednosti nabavke do 800.000,00 KM.

6) Nadležnost filijala iz stava (5) ovog člana određuje se prema sjedištu ugovornog organa.

<sup>18</sup> Čl. 49 st. 5 ZJN: „Ured za razmatranje žalbi sastoji od tri člana, koji se biraju iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka, koji imaju status jednak statusu nezavisnih sudija, nespojiv s obavljanjem bilo koje druge neposredne ili posredne, stalne ili povremene dužnosti, sa izuzetkom akademskih aktivnosti, i tri

Ako se uporedi tekst člana 1 Nacrta ZIDZJN sa tekstem člana 49 ZJN, onda se može uočiti, da postoje određene razlike u pogledu uslova za izbor članova Ureda iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka. Također, postoji razlika i kod imenovanja članova Ureda u Sarajevu i članova Ureda u filijalama u Banja Luci i Mostaru.

Kada je riječ o uslovima za izbor članova Ureda iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka, onda se članom 1 Nacrta ZIDZJN, generišu dvije razlike u odnosu na to, kako je izbor stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka regulisan članom 49 ZJN. Drugim riječima, nisu isti uslovi za izbor članova iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka u Uredu u Sarajevu, u poređenju sa izborom članova Ureda u filijalama u Mostaru i Banja Luci.

Prva razlika se odnosi na činjenicu da se u članu 49 ZJN naglašava da članovi Ureda imaju „status jednak statusu nezavisnih sudija“, što nije slučaj sa članom 1 Nacrta ZIDZJN. Stiče se dojam da je predlagač teksta člana 49 a stav 2 Nacrta ZIDZJN, „pratio“ tekst člana 49 ZJN, ali da je izbrisao formulaciju „status jednak statusu nezavisnih sudija.“ Upravo zbog brisanja ovog dijela teksta ostatak predloženog člana je postao teško čitljiv.

Druga razlika je u tome da član 49 stav 5 ZJN koristi formulaciji „nespojiv sa obavljanjem bilo koje druge neposredne ili posredne, stalne ili povremene dužnosti“, dok je u članu 49 a stav 2 Nacrta ZIDZJN korištena formulacija „nespojiv sa obavljanjem bilo koje druge posredne ili neposredne izabrane ili imenovane dužnosti“. Bez obzira koja od ovih formulacija je bolja, formulacije moraju ostati iste, odnosno uslovi za izbor članova Ureda u Sarajevu, kao i za članove filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru moraju biti jednaki.

Teško je naći opravdanja za postojanje različitih uslova za izbor članova Ureda, bilo da se radi o onim koji se nalaze u Sarajevu bilo onih u Banja Luci ili Mostaru. Posebno zbog toga što bi tri člana, iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava i/ili upravnog postupka, trebali imati iste nadležnosti, bez obzira da li se nalazili u Sarajevu, Banja Luci ili Mostaru. Činjenica da će filijale Ureda razmatrati žalbe čija je procijenjena vrijednost ispod 800.000,00 KM ne može biti valjan osnov za pravljenje ovakvih razlika prilikom definisanja uslova za izbor članova.

Kada je u pitanju imenovanje članova Ureda u Sarajevu i članova Ureda u filijalama u Banja Luci i Mostaru, član 1 Nacrta ZIDZJN, također generiše značajnu razliku. U članu 49 stav 6 ZJN je propisano da po okončanju javnog konkursa, Vijeće ministara BiH predlaže Parlamentarnoj skupštini BiH članove Ureda. U narednom stavu se precizira da članove Ureda imenuje Parlamentarna skupština BiH. U članu 1 Nacrta ZIDZJN, odnosno u članu 49 a stav 3, je propisano da Vijeće ministara, nakon okončanja konkursa, imenuje članove Ureda u filijalama u Banja Luci i Mostaru. Na ovaj način se isključuje bilo kakva uloga Parlamentarne skupštine BiH u imenovanju članova Ureda u filijalama u Banja Luci i Mostaru. Ovo je značajna razlik u odnosu na postupak imenovanja članova Ureda u Sarajevu.

Kada su u pitanju uslovi za izbor članova Ureda, potrebno je dodati da obaveza izbora jednog člana iz Republike Srpske i dva člana iz Federacije BiH postoji samo za Ured u Sarajevu. Preciznije, u skladu sa članom 1 Nacrta ZIDZJN, Vijeće ministara nema obavezu da prilikom izbora i imenovanja članova Ureda u Banja Luci i Mostaru vodi računa o entitetskoj

---

člana, koji su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja, a izabrani su putem javnog konkursa na način predviđen podzakonskim aktima.“

zastupljenosti. Tako se može reći, da će se na osnovu člana 1 Nacrta ZIDZJN, stvoriti uslovi za stvaranje filijala Ureda sa izraženijim entitetskim karakterom.

Sljedeća bitna novina koja proizlazi iz člana 1 Nacrta ZIDZJN se odnosi na nadležnost u rješavanju upućenih žalbi. Po predloženom rješenju nadležnost se dijeli između Ureda u Sarajevu i filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru.

Ured u Sarajevu bi bio nadležan da donosi odluke po žalbama jedino ako je procijenjena vrijednost nabavke preko 800.000,00 KM, kao i za nabavke institucija BiH, bez obzira kolika je procijenjena vrijednost nabavke. Sve ostale nabavke su u nadležnosti filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru. Radi konzistentnosti teksta bilo bi dobro da se u tekstu člana 1 Nacrta ZIDZJN, odnosno članu 49 a stav 4 i 5 prije riječi „vrijednosti nabavke“ doda riječ „procijenjene“ zbog toga što se u članu 3 Nacrta ZIDZJN koristi formulacija „procijenjene vrijednosti nabavke“.

Dalje, reguliše se podjela nadležnosti između filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru. Iako ne postoji odredba koja to precizno definiše, namjera predlagača ovih zakonskih novina je da podijeli nadležnost tako da se prati entitetska podjela BiH. Dakle, ako se radi o žalbi na postupak dodjele ugovora procijenjene vrijednosti nabavke do 800.000,00 KM, te ukoliko je ugovorni organ sa sjedištem u Republici Srpskoj, filijala Ureda u Banja Luci bi bila nadležna da donosi odluke po upućenim žalbama. S druge strane, filijala Ureda u Mostaru bi bila nadležna da odlučuje po žalbama upućenim protiv postupka dodjele ugovora, ukoliko je ugovorni organ sa sjedištem na teritoriji Federacije BiH.

U Nacrtu ZJN koji je pripremila Agencija, pitanje osnivanja i rada Ureda je regulisano članom 93. Sljedeća izmjena predviđena u Nacrtu ZJN, koja se odnosi na Ured, a u poređenju sa rješenjima iz sada primjenjivog ZJN, je u stavu 3, gdje je propisano da se Ured sastoji od sedam članova. Dakle, predviđa se samo jedan član više u odnosu na šest članova Ureda, kaka je to regulisano u ZJN.

Kad je u pitanju imenovanje članova Ureda, tu nema značajnih izmjena s obzirom da po Nacrtu ZJN, kao i po trenutno važećem propisu, članove imenuje Parlamentarna Skupština BiH. Dakle, u Nacrtu ZJN nema nekih značajnih izmjena u organizaciji Ureda, odnosno ne predviđa se otvaranje novih filijala.

Ako se pogleda Izjava o obavljenim konsultacijama s javnošću prilikom izrade Nacrta Zakona o javnim nabavkama, koji je pripremila Agencija<sup>19</sup>, onda se vidi da u postupku konsultacija nije bilo značajnih primjedbi u pogledu člana 93 Nacrta ZJN. U tom smislu, jedino se može izdvojiti prijedlog koji je dala Privredna komora Republike Srpske. U njemu se navodi da je potrebno „iz razloga praktičnosti, operativnosti i manjih troškova razmotriti mogućnost otvaranja kancelarije Ureda za razmatranje žalbi u Banja Luci.“

Ured je u svom Izvještaju o radu za 2012. godinu akcentirao problem nedovoljnog broja izvršilaca u Uredu i predložio je poduzimanje ograničenih mjera koje bi doprinijele bržem procesuiranju žalbi. Međutim, Ured ne predlaže otvaranje novih filijala, niti predlaže angažovanje novih deset članova Ureda.

<sup>19</sup> Dostupno na: [http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Izjava\\_obavljenim\\_konsultacijama.pdf](http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Izjava_obavljenim_konsultacijama.pdf) (pristupljeno 23. 04. 2013).

Otvaranje novih filijala nužno donosi dodatne troškove. Troškovi se ogledaju u angažovanju novih deset članova Ureda, zatim u otvaranju novih kancelarija, upošljavanju novih izvršilaca, kao i pomoćnog osoblja. Ovdje se postavlja pitanje, da li u ekonomskoj situaciji u kakvoj se trenutno nalazi BiH postoji opravdanje za stvaranje ovih dodatnih troškova.<sup>20</sup>

Također je indikativno da u zakonima država u susjedstvu koji regulišu pitanje javnih nabavki, ne postoje odredbe koje ukazuju na postojanje filijala organa koji razmatraju žalbe u postupku javne nabavke. Isto tako, ne postoje zahtjevi za organizacionim usložnjavanjem organa koji odlučuju u žalbenom postupku. Jedino što se može primijetiti je da se i u zemljama u okruženju, predlaže povećanje broja stručnih savjetnika, te administrativnih kapaciteta žalbenog tijela.<sup>21</sup>

Kao značajan problem moglo bi se pojaviti pitanje različitog tumačenja odredaba ZJN, odnosno različite prakse prilikom odlučivanja po žalbama Ureda u Sarajevu, te filijala u Banja Luci i Mostaru. Da se radi o problemu kojem treba posvetiti dužnu pažnju najbolje pokazuje član 15<sup>22</sup> Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabavke Republike Hrvatske.

S obzirom na postojanje problema harmoniziranja prakse između različitih vijeća unutar Ureda u Sarajevu, za očekivati je da bi osnivanje filijala u Banja Luci i Mostaru, multipliciralo ovaj problem. Osnivanjem filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru bi faktički značilo da bi se moralo voditi računa da se ujednači praksa unutar filijala u Banja Luci i Mostaru, te unutar Ureda u Sarajevu. Nakon toga bi bilo nužno da se harmonizira praksa između filijala Ureda u Banja Luci, Mostaru i Ureda u Sarajevu.

Zbog toga se može s velikom dozom pouzdanosti očekivati da će reorganizacija Ureda, kako to predviđa član 1 Nacrta ZIDZJN, u velikoj mjeri uticati na jednakost u tumačenju odredaba ZJN.<sup>23</sup>

U obrazloženju člana 1 Nacrta ZIDZJN navodi se da je potrebno izvršiti predložene izmjene kako bi se dobio Ured koji će brže procesuirati podnesene žalbe i na taj način unaprijediti sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Ako je to bila stvarna vodilja predlagača Nacrta ZIDZJN, onda je morao voditi računa o tome da broj članova u filijalima Ureda u Banja Luci i Mostaru mora biti različit. Jer opseg javnih nabavki u F BiH je znatno veći nego u Republici Srpskoj.<sup>24</sup> Samim tim je logično da pritisak bude veći na filijalu Ureda u Mostaru. Prema tome, zakonsko rješenje u kojem se predlaže da broj članova bude po pet u filijalima Ureda u Banja Luci i

<sup>20</sup> Vidjeti također: Transparency International (bilj. 12), s. 9.

<sup>21</sup> Vidjeti Godišnji izvještaj Državne komisije za kontrolu postupka javne nabavke Republike Hrvatske, dostupno na: <http://www.dkom.hr/UserDocsImages/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20o%20radu%20DKOM-a%20za%202011.pdf> (pristupljeno 12. 04. 2013).

<sup>22</sup> U čl. 15. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabavke je regulisano pitanje ujednačavanja postupanja i prakse Državne komisije. Sl. gl. RH, 18/13.

<sup>23</sup> Vidjeti također: Transparency International (bilj. 12), s. 9.

<sup>24</sup> U 2010. institucije BiH su zaključile ugovora za nabavku robe, usluga i radova iz Poglavlja II i III ZJN u vrijednosti od 101.375.988,43 KM. Republika Srpska zaključila ugovora za nabavku robe, usluga i radova iz Poglavlja II i III ZJN u vrijednosti od 1.265.660.314, 59 KM. U isto vrijeme Federacija BiH je zaključila ugovora za nabavku robe, usluga i radova iz Poglavlja II i III ZJN u vrijednosti od 2.058.706.851,59 KM, dok je Brčko Distrikt BiH zaključio ugovora za nabavku robe, usluga i radova iz Poglavlja II i III ZJN u vrijednosti od 44.238.512,92 KM. Dakle, Federacija BiH je zaključila ugovora za nabavku robe, usluga i radova iz Poglavlja II i III 60% od ukupne vrijednosti zaključenih ugovora, dok je Republika Srpska u istom periodu zaključila 36%, institucije BiH 3%, a Brčko Distrikt BiH 1%.

Mostaru, ne odgovara stvarnom stanju stvari. Nužno bi dakle bilo da filijala Ureda u Mostaru ima veći broj članova u odnosu na filijalu Ureda u Banja Luci.

## 2.2. Član 2. Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine<sup>25</sup>

Imajući u vidu sadržaj člana 50 i 51 ZJN, čini se da nije adekvatno da se članom 2 Nacrta ZIDZJN član 50 a stavi iza člana 50 ZJN. Logičnije bi, naime, bilo da se ova odredba stavila iza člana 51 ZJN. Tako bi se omogućilo lakše i pravilnije razumijevanje, odnosno primjena ovog propisa.

U ZJN se pravi razlika između prigovora i žalbe. Prigovor se podnosi ugovornom organu, a žalba Uredu. ZJN, kao ni podzakonski akti ne regulišu sadržaj prigovora. Sadržaj žalbe nije regulisan ZJN ali je regulisan članom 3 stav 3 Poslovnika o radu Ureda za razmatranje žalbi BiH, tačnije članom 1 Poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika o radu Ureda.<sup>26</sup> Prigovor u smislu

<sup>25</sup> Tekst čl. 2 Nacrta ZIDZJN glasi: Članom 2 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH se u Odjeljku II (Postupak revizije) iza člana 50 dodaje se član 50 a, koji glasi:

- a) ime ili naziv žalitelja, prebivalište ili sjedište žalitelja, ime zastupnika ili punomoćnika;
- b) naziv ugovornog organa protiv kojeg se podnosi žalba;
- c) dokaze koji potvrđuju blagovremenost podnošenja žalbe, u skladu sa rokovima propisanim ovim zakonom;
- d) broj i datum postupka javne nabavke i podatke o objavi obavještenja o javnoj nabavci, ako je obavještenje objavljeno;
- e) broj i datum odluke o izboru ponude, poništenju postupka ili druge odluke ugovornog organa;
- f) druge podatke o radnji, propuštanju radnje ili postupcima ugovornog organa koji su predmet postupka ili o predmetu nabavke;
- g) opis činjeničnog stanja;
- h) opis povreda ovog zakona i podzakonskih akata i obrazloženje;
- i) prijedlog dokaza;
- j) dokaz o plaćenju administrativnoj taksi na žalbu, u iznosu propisanom Zakonom o administrativnim taksama i Tarifom administrativnih taksi;
- k) potpis žalitelja ili potpis ovlaštenog lica odnosno punomoćnika (ako ga žalitelj ima) i pečat (ako ga žalitelj ima).

<sup>26</sup> 3) Žalba treba sadržavati:

- a) ime ili naziv žalioca, prebivalište ili sjedište žalioca, ime zastupnika ili punomoćnika žalioca ako ga ima;
- b) valjanu punomoć u originalu ili ovjerenom prijepisu ako žalilac podnosi žalbu uz pomoć punomoćnika;
- c) naziv ugovornog organa protiv kojeg se podnosi žalba, broj i datum odluke ugovornog organa protiv kojeg se donosi odluka;
- d) navode i dokaze koji potvrđuju blagovremenost podnošenja žalbe, u skladu sa rokovima propisanim članom 51 Zakona o javnim nabavkama;
- e) navode o povredama odredbe ili odredbi Zakona o javnim nabavkama koje su navodno prekršene u postupku javnih nabavki;
- f) opis činjeničnih okolnosti iz kojih proizlazi povreda odredbi Zakona o javnim nabavkama koje su prekršene u postupku javne nabavke;
- g) izjavu ili dokaz, u pravilu, o istovremenom upućivanju kopije žalbe ugovornom organu u skladu s ovim članom;
- h) podatak o visini ponude koju je žalilac ponudio u postupku javne nabavke na koji se žalba odnosi;
- i) dokaz o plaćenju administrativnoj taksi na žalbu, u iznosu propisanom Zakonom o administrativnim taksama (Sl. gl. BiH, br. 16/02, 19/02, 43/04 i 8/06) i Tarifom administrativnih taksi (Sl. gl. BiH, br. 16/02, 43/04 i 8/06), prema tački h) ovog stava;
- j) valjan dokaz o imenovanju punomoćnika za prijem pismena u BiH ili advokata sa sjedištem u BiH, ako je sjedište ili prebivalište žalioca izvan BiH;
- k) preciziran zahtjev odluke čije donošenje traži žalilac od Ureda za razmatranje žalbi (npr. poništenje ili preinačenje odluke ugovornog organa, zahtjev za naknadu štete, zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka - troškovnik);



ZJN se može razumjeti kao zahtjev za pokretanje prvostepenog postupka, odnosno preduslov za pokretanje žalbe pred Uredom. Naime, Poslovnik o radu Ureda u članu 3 stav 1 precizira da žalbu može podnijeti žalitelj ako je prethodno podnio prigovor.

Na osnovu člana 2 Nacrta ZIDZJN sadržaj žalbe se propisuje zakonom za razliku od trenutne situacije kada je sadržaj žalbe regulisan podzakonskim aktom. Na taj način, se ova odredba približava širem krugu zainteresovanih lica, tj. dobavljačima koji smatraju da su im prava povrijeđena u toku postupka dodjele ugovora od strane ugovornog organa. Kao posljedica može se očekivati da će nezadovoljni dobavljači ulagati potpunije žalbe, tj. žalbe koje po svome sadržaju ispunjavaju zakonom propisane uslove.

Međutim, izmjenom predviđenom u članu 2 Nacrta ZIDZJN se ne rješava pitanje sadržaja prigovora. Naime, i nakon ovakvih izmjena ostaju da egzistiraju prigovor ugovornom organu i žalba Uredu, kao dva različita pravna lijeka. Iz tog razloga adekvatnije je rješenje predviđeno u Nacrtu ZJN.

Naime, u dijelu Nacrta ZJN koji govori o pravnoj zaštiti, izbačena je mogućnost da dobavljač podnese prigovor ugovornom organu za slučaj da ovaj smatra da je došlo do kršenja odredaba zakona u toku postupka dodjele ugovora. Po odredbama Nacrta ZJN, ugovornom organu se više ne podnosi prigovor nego žalba. Sadržaj žalbe je preciziran članom 105 Nacrta ZJN.

Sadržaj žalbe, kako je to propisano članom 2 Nacrta ZIDZJN, u potpunosti odgovora sadržaju žalbe, propisanom u članu 105 Nacrta ZJN. Mora se naglasiti da sadržaj žalbe, kako je to propisano članom 2 Nacrta ZIDZJN, ima određenih odstupanja od sadržaja žalbe propisanim članom 1 Poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika o radu Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine.<sup>27</sup>

Kada je u pitanju okruženje BiH, odnosno bivše republike SFRJ, u zakonima svih država postoje odredbe kojim se reguliše sadržaj žalbe.<sup>28</sup> Dakle, sadržaj žalbe je u ovim zemljama regulisan zakonom, a ne podzakonskim aktom, kao što je trenutno slučaj u BiH.

Sadržaj žalbe, kako je to regulisano članom 2 Nacrta ZIDZJN, uglavnom korespondira sa sadržajem žalbe u zemljama okruženja. Interesantno je ipak napomenuti da se u skladu sa ovim članom stavlja u obavezu podnosiocu žalbe da navede dokaze koji potvrđuju blagovremenost podnošenja žalbe u skladu sa rokovima propisanim članom 51 stav 1 ZJN. Ovaj obavezni

---

k) uredan potpis žalioaca i pečat (ako ga žalilac ima) ili potpis ovlaštenog lica odnosno punomoćnika (ako ga žalilac ima).

<sup>27</sup> Ako se poredi sadržaj žalbe iz čl. 2 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH i sadržaj žalbe iz čl. 1 Poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika o radu Ureda za razmatranje žalbi BiH, onda se može primijetiti da po Poslovniku o radu Ureda za razmatranje žalbi BiH, podnosilac žalbe ima obavezu da podnese i sljedeće dodatne podatke: 1. valjanu punomoć u originalu ili ovjerenom prijepisu ako žalitelj podnosi žalbu uz pomoć punomoćnika; 2. podatak o visini ponude koju je žalitelj ponudio u postupku javne nabavke na koji se žalba odnosi; 3. valjan dokaz o imenovanju punomoćnika za prijem pismena u BiH ili advokata sa sjedištem u BiH, ako je sjedište ili prebivalište žalioaca izvan BiH; 4. preciziran zahtjev odluke čije donošenje traži žalitelj od Ureda za razmatranje žalbi (npr. poništenje ili preinačenje odluke ugovornog organa, zahtjev za naknadu štete, zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka - troškovnik).

<sup>28</sup> Vidjeti čl. 125 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, Sl. gl. R CG, 42/11; čl. 159 Zakona o javnoj nabavki Republike Hrvatske, Sl. gl. RH, 90/11; čl. 151 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije, Sl. gl. RS, 116/08; čl. 212 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije, Sl. gl. RM, 24/12, 15/13; čl. 15 Zakona o pravnim lijekovima u postupku javnih nabavki Republike Slovenije, Sl. gl. RS, 43/11.

element žalbe je svojstven samo našem propisu, dok propisi zemalja u okruženju ne navode da žalba mora sadržati ovaj podatak kao obavezujući. U propisima zemalja u okruženju postoji samo odredba da će organ po prijemu žalbe provjeriti da li je žalba podnesena u zakonom određenom roku.<sup>29</sup>

### 2.3. Član 3 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine<sup>30</sup>

Osnovni razlog koji je predlagač iznio u obrazloženju vezanom za član 3 Nacrta ZIDZJN, tj. zbog čega se uvodi obavezno plaćanje naknade prilikom ulaganja žalbi, je da se spriječi ulaganje neosnovanih žalbi. Predlagač izmjena i dopuna zakona smatra da će se time smanjiti pritisak na Ured, odnosno da će Ured biti u mogućnosti da se koncentriše na rješavanje osnovanih žalbi. U obrazloženju se dalje navodi, da će na ovaj način Ured biti u mogućnosti da rješava uložene žalbe u zakonom propisanim rokovima, a ne u roku od šest mjeseci, koliko trenutno treba Uredu da riješi žalbu. Predlagač Nacrta ZIDZJN je također naveo u obrazloženju, da je slična reforma provedena u zemljama u okruženju, te da je rezultirala „efikasnijem i bržem provođenju postupka javne nabavke, bržoj realizaciji planiranih investicija, većoj angažiranosti dobavljača, a samim tim i ukupnom ekonomskom razvoju.“

Prije svega tačno je da sve zemlje u okruženju imaju odredbe koje regulišu obavezu podnosioca žalbi da uplati naknadu za pokretanje žalbe.<sup>31</sup> Međutim, ako se uporedi visina naknada, koje se

<sup>29</sup> Tako čl. 152 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije propisuje da: „Po prijemu zahteva za zaštitu prava, naručilac proverava da li je zahtev podnet u roku i da li je izjavljen od strane lica koje ima aktivnu legitimaciju. Ako je zahtev za zaštitu prava neblagovremen ili ga je podnelo lice koje nema aktivnu legitimaciju, naručilac će takav zahtev odbaciti zaključkom.“

<sup>30</sup> Tekst čl. 1 Nacrta ZIDZJN glasi: Član 3 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH glasi: Iza člana 50 a dodaje se član 50 b koji glasi:

(Naknada za pokretanje žalbenog postupka)

(1) Žalitelj je obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od:

1. 500,00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke do 50.000, 00 KM.

2. 800,00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke do 80.000, 00 KM.

3. 2.000,00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke jednaku ili veću od 50.000, 00 KM i 80.000 KM.

4. 5.000, 00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke jednaku ili veću od 250.000, 00 KM za ugovorne organe iz člana 4 stav (1) tač. a) i c) ovog zakona.

5. 8.000, 00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke jednaku ili veću od 400.000, 00 KM za ugovorne organe iz člana 4 stav (1) tač. b) ovog zakona.

6. 12.000, 00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke jednaku ili veću od 800.000,00 KM za sektorske ugovorne organe iz člana 5 ovog zakona.

7. 25.000, 00 KM za procijenjenu vrijednost nabavke, u slučaju radova, jednaka ili veća od 9.000.000, 00 KM.

(2) Ako procijenjena vrijednost nabave nije poznata u trenutku izjavljivanja žalbe Uredu za razmatranje žalbe ili nije objavljena, naknada za pokretanje žalbenog postupka se plaća u iznosu od 2.000,00 KM. Ured za razmatranje žalbe će pozvati žalitelja na plaćanje razlike naknade u određenom roku ako se tijekom žalbenog postupka utvrdi da je naknada plaćena u nedostatnom iznosu.

(3) Kada se žalba izjavljuje na odluku o odabiru ili poništenju za jedan ili više lotova nabave, naknada iznosi trećinu iznosa iz stavka 1 ovoga članka za svaki lot nabave, ali ukupno ne više od iznosa navedenih u stavku 1. ovoga članka.

(4) Taksa se uplaćuje u korist Budžeta BiH i ista je nepovratna u slučaju neosnovane žalbe.

<sup>31</sup> Tako je u čl. 169 Zakona o javnim nabavkama Republike Hrvatske propisano da podnosilac žalbe ima obavezu da plati naknadu za pokretanje žalbenog postupka. Najniži iznos naknade koju je podnosilac žalbe dužan platiti je određen u iznosu od 3.000,00 kuna (770,00 KM) ako je procijenjena vrijednost nabavke u visini do 500.000,00 kuna

moraju platiti prilikom podnošenja žalbe u BiH, sa iznosima naknada u zemljama u okruženju, postavlja se pitanje, da li je visina naknada za učešće u žalbenom postupku u BiH previsoka. Iznosi naknade u Hrvatskoj i Srbiji su nekoliko puta manji u odnosu na predviđene naknade za pokretanje žalbi u BiH. Nešto više iznose u pogledu plaćanja naknade ima Crna Gora ali visina naknade ne može preći 8.000,00 EUR-a, što je skoro 10.000,00 KM manje od najvećeg iznosa naknade utvrđenog članom 3 Nacrta ZIDZJN. Zemlje u okruženju, nisu zemlje slabijeg životnog standarda, niti slabijeg poslovnog ambijenta u odnosu na BiH. Stoga ova činjenica ne ide u prilog ovako visoko određenih naknada za pokretanje žalbenog postupka u BiH. Prihvatanje ovakvih rješenja poslalo bi izuzetno opasnu poruku poslovnom svijetu, građanima BiH, pa i međunarodnim institucijama, da je svaki vid pokušaja borbe protiv neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama i suprotstavljanja finansijskim oligarsima, koji najčešće kontinuirano i dobijaju ugovore o nabavkama, unaprijed izgubljena bitka.<sup>32</sup>

Član 169 stav 4 Zakona o javnim nabavkama Hrvatske, te član 125 stav 2 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, propisuju da je podnosilac žalbe dužan da priloži dokaz da je uplatio naknadu za pokretanje žalbenog postupka u propisanom iznosu. Ako podnosilac žalbe propusti da uplati naknadu, u Zakonu o javnim nabavkama Republike Hrvatske, predviđeno je, da Državna komisija pozove žalitelja na uplati naknadu za pokretanje žalbenog postupka u roku koji ne smije biti duži od pet dana.<sup>33</sup>

---

(128.000,00 KM). Najviši iznos naknade iznosi 27.000,00 kuna (6.900,00 KM) ako je procijenjena vrijednost nabavke u visini preko 10.000.000,00 kuna (2.566.638,00 KM). Ako procijenjena vrijednost nabavke nije poznata u trenutku izjavljivanja žalbe, naknada za pokretanje žalbenog postupka se plaća u iznosu od 3.000,00 kuna (770,00 KM). Podnositelj žalbe će se pozvati na plaćanje razlike naknade u određenom roku ako se u toku žalbenog postupka utvrdi da je naknada plaćena u nedostatnom iznosu. Kada se žalba izjavljuje na odluku o odabiru ili poništenju za jednu ili više grupa predmeta nabavke, naknada iznosi trećinu pomenutih iznosa članka za svaku grupu predmeta nabavke, ali ukupno ne više od navedenih iznosa.

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije u čl. 156 također reguliše obavezu podnosioca zahtjeva za zaštitu prava da uplate taksu u iznosu od 40.000,00 dinara (700,00 KM) u postupku javne nabavke male vrijednosti i pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Naknada od 80.000,00 dinara (1.400,00 KM) se plaća ako se zahtjev za zaštitu prava podnosi prije otvaranja ponuda ili ako procijenjena vrijednost javne nabavke, odnosno ponudena cijena ponuđača kojem je dodijeljen ugovor nije veća od 80.000.000,00 dinara (1.400.800,00 KM). I na kraju ako se radi o iznosima preko 80.000.000,00 (1.400.800,00 KM), onda je obaveza podnosioca zahtjeva za zaštitu prava da uplati taksu u iznosu od 0,1 % procijenjene vrijednosti javne nabavke.

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije, koji se primjenjivao do 31. 03. 2013. je također u čl. 116 regulisao obavezu podnosioca zahtjev za zaštitu prava da mora uplatiti na račun budžeta Republike Srbije taksu u iznosu od 60.000,00 dinara (1.050,00 KM), odnosno 30.000,00 dinara (525,00 KM) ako je u pitanju javna nabavka male vrijednosti.

Zakon o javnim nabavkama Republike Crne Gore u čl. 125 reguliše da naknadu plaća podnosilac žalbe u visini od 1% procijenjene vrijednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne smije biti veća od 8.000 EUR-a. Stari Zakon o javnim nabavkama Republike Crne Gore koji se primjenjivao do 31. 12. 2011. nije sadržavao odredbu koja je regulisala obavezu podnosioca žalbe da uplati naknadu.

Zakon o javnim nabavkama Republike Makedonije u čl. 22 je regulisao obavezu plaćanja naknade prilikom podnošenja žalbe. Naknada je u rasponu od 100 EUR-a za javne nabavke vrijednosti do 20.000,00 EUR-a, do 400,00 EUR-a ako je vrijednost javne nabavke iznad 200.000,00 EUR-a.

<sup>32</sup> Transparency International (bilj. 12), s. 9.

<sup>33</sup> U čl. 16 st. 5 Zakona o javnim nabavkama Republike Hrvatske se dalje precizira da ako žalitelj ne plati naknadu za pokretanje žalbenog postupka u skladu s pozivom Državne komisije iz st. 4 ovoga člana i ne dostavi dokaz o izvršenoj uplati, u određenom roku, žalba će se odbaciti kao neuredna.

Kada je u pitanju član 3 Nacrta ZIDZJN, onda se vidi da ne postoji odredba kojom se obavezuje podnosilac žalbe da podnese dokaz iz kojeg se vidi da je uplatio naknadu. Isto tako nema ni odredbe po kojoj se ovlašćuje Ured da pozove žalitelja da uplati naknadu propisanu ovim zakonom.

U članu 2 Nacrta ZIDZJN se reguliše da žalba mora da sadrži između ostalog i dokaz o plaćenju administrativnoj taksi na žalbu, u iznosu propisanom Zakonom o administrativnim taksama<sup>34</sup> i Tarifom administrativnih taksi.<sup>35</sup> U skladu sa Tarifom broj 105 za žalbe protiv odluka upravnih organa u postupku javnih nabavki se plaća: a) za međunarodne vrijednosne razrede 100,00 KM; b) za domaće vrijednosne razrede 50,00 KM; c) ispod domaćih vrijednosnih razreda 20,00 KM. Postavlja se pitanje da li podnosilac žalbe ima obavezu da plati naknadu određenu članom 3 Nacrta ZIDZJN, te taksu koja je određena članom 2 Nacrta ZIDZJN, ili se pak radi o previdu predlagača ovih izmjena i dopuna zakona.

Nadalje, nazivom člana 3 Nacrta ZIDZJN je regulisano da je naziv člana 50 b „Naknada za pokretanje žalbenog postupka“. U prvoj rečenici stava 1 člana 50 b je propisano „Žalitelj je obavezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od: „(...) U stavovima 2 i 3 člana 50 b se također govori isključivo o naknadi. Međutim, u narednom stavu predlagač zakona propisuje da se „Taksa uplaćuje u korist Budžeta BIH i ista je nepovratna u slučaju neosnovane žalbe.“ Ovdje se postavlja pitanje da li se radi o terminološkoj nedosljednosti, odnosno da li je u stavu 4 trebalo da, umjesto riječi taksa, stoji riječ naknada.

Ako bi se pratila logika člana 3 Nacrta ZIDZJN, onda sigurno ima više smisla da je ovom odredbom regulisano da se naknada, a ne taksa, uplaćuje u Budžet BIH.

Član 50 b stav 4, reguliše da se naknada ne vraća podnosiocu žalbe ako je ishod žalbenog postupka negativan po podnosioca žalbe. Slična formulacija postoji u Crnoj Gori. U članu 125 stav 5 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore je propisano da se, ukoliko je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, naknada vraća podnosiocu žalbe.

Potrebno je naglasiti da postoje zakoni o javnim nabavkama u zemljama u okruženju koji ne predviđaju obavezu vraćanja naknade podnosiocu žalbe, iako je odlučeno u njegovu korist. Tako u Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije<sup>36</sup> odnosno Zakonu o javnim nabavkama Republike Hrvatske<sup>37</sup> ne postoji odredba koja reguliše mogućnost vraćanja uplaćene naknade, nego se ovo pitanje reguliše odredbama o troškovima žalbenog postupka. Drugim riječima, o troškovima žalbenog postupka odlučuje organ kojem se podnosi žalba. On će donijeti takvu odluku, u kojoj će zavisno od uspjeha u žalbenom postupku, odlučiti o troškovima postupka, pa tako i o uplaćenju naknadi, kao sastavnom dijelu troškova.

Slično kao u zakonima iz okruženja, kojim se reguliše pitanje javnih nabavki, potrebno je unijeti odredbu kojom se propisuje da je podnosilac žalbe dužan podnijeti dokaz iz kojeg se vidi da je uplatio zakonom utvrđenu naknadu. Ovo znači da bi Ured imao obavezu da podnosioca žalbe pozove da uplati naknadu i da mu ostavi rok ne duži od pet dana da uplati naknadu u korist Budžeta BIH. Ukoliko podnosilac žalbe ne postupi po nalogu Ureda onda će se takva žalba odbaciti kao neuredna.

<sup>34</sup> Sl. gl. BIH, 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07 i 3/10.

<sup>35</sup> Sl. gl. BIH, 16/02, 19/02, 43/04, 8/06 i 3/08.

<sup>36</sup> Čl. 156 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije.

<sup>37</sup> Čl. 170 Zakona o javnim nabavkama Republike Hrvatske.

Ovdje se nužno treba zapitati na kojem mjestu regulisati pitanja vezana za urednost žalbe. Ako se uzme u obzir na koji je način to regulisano Zakonom o javnim nabavkama Republike Srbije,<sup>38</sup> Zakonom o javnim nabavkama Republike Hrvatske<sup>39</sup> ili Zakonom o javnim nabavkama Republike Crne Gore<sup>40</sup> onda se čini kao najadekvatnije rješenje da se ovo pitanje reguliše odredbom u kojoj je preciziran sadržaj žalbe.

Na kraju treba dodati da se predlagač prilikom izrade Nacrta ZIDZJN nije u potpunosti pridržavao Jedinistvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine.<sup>41</sup> Primjera radi, u članu 50 b stav 1 se dva puta ponavlja tačka 2.

### 3. Zaključak

ZJN koji je donesen 2004. godine je nužno mijenjati. Izmjene ZJN su potrebne zato što je neophodno usklađivanje sistema javnih nabavki u BiH sa pravnim naslijeđem Evropske unije. Pored toga, ZJN mora pretrpjeti izmjene kako bi bolje odgovorio specifičnostima bosanskohercegovačkog društva.

Može se reći da Nacrt ZJN koji je predložila Agencija nije idealno rješenje u pogledu prilagođavanja sistema javnih nabavki u BiH sa pravom Evropske unije i specifičnostima svojstvenim za BiH. Svejedno, Nacrt ZJN koji je pripremila Agencija uz provedene javne konsultacije, predstavlja najozbiljniju osnovu za kreiranje boljeg sistema javnih nabavki u BiH.

S druge strane, Nacrt ZIDZJN koji je uputio SDP, predstavlja rješenje koje dotiče samo mali broj problema u sistemu javnih nabavki u BiH.

Nekim od prijedloga iznesenim u Nacrtu ZIDZJN treba posvetiti pažnju, i sigurno bi trebali imati mjesta u budućoj reformi sistema javnih nabavki u BiH. Tu se misli na neophodnost definisanje sadržaja žalbe u ZJN, odnosno na uvođenje plaćanja naknade za podnošenje žalbe.

Međutim, analizom Nacrta ZIDZJN stiče se dojam da je ključni cilj predlagača, ipak bila reorganizacija Ureda, tj. otvaranje filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru. Iako predložene izmjene i dopune u Nacrtu ZIDZJN, koje se odnose na sadržaj žalbe i uvođenje naknade prilikom podnošenja žalbe, sa sobom nose određene probleme i nedoumice, ipak se može reći da reorganizacija Ureda sa sobom nosi najveći broj kontradikcija.

Tačno je da Ured, kao što se to jasno vidi iz statistike, zaprima na godišnjem nivou najveći broj žalbi u poređenju sa državama u regionu. Tačno je također da je na godišnjem nivou broj podnesenih žalbi u stalnom porastu, što stvara ozbiljan problem za pravovremeno procesuiranje podnesenih žalbi. Međutim, upitno je da li otvaranje filijala Ureda u Mostaru i Banja Luci najbolji odgovor na ovaj problem. Ured u svom godišnjem izvještaju o radu akcentira problem velikog broja žalbi, ali ne preporučuje otvaranje novih filijala u Banja Luci i Mostaru, pa čak šta više ne predlaže ni povećanje broja članova Ureda. Ured preporučuje povećanje broja dodatnog osoblja ili promjenu pravila o prekovremenom radu, kao način na koji bi se efikasnije rješavale

<sup>38</sup> Čl. 151 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije.

<sup>39</sup> Čl. 170 Zakona o javnim nabavkama Republike Hrvatske.

<sup>40</sup> Čl. 125 Zakona o javnim nabavkama Republike Crne Gore.

<sup>41</sup> Sl. gl. BiH, 11/05.

pristigle žalbe. Također je evidentno da Agencija u Nacrtu ZJN ne predlaže otvaranje novih filijala.

Iz izvještaja o radu Ureda za proteklih nekoliko godina se može vidjeti da je vrlo mali broj žalbi riješen izvan zakonom određenih rokova. Ako se uzmu u obzir podaci iz izvještaja o radu Ureda u pogledu poštivanja rokova, onda nije jasno sa kojim se informacijama rukovodio predlagač Nacrta ZIDZJN kada je u obrazloženju negativno ocijenio rad Ureda. Tačnije, u obrazloženju se navodi da: „Postupci javne nabavke bi bili kraće obustavljeni i postizala bi se veća efikasnost u radu ugovornih organa, koji sada zbog neefikasnosti Ureda za razmatranje žalbi u toku jedne budžetske godine nisu u mogućnosti odabrati dobavljača i utrošiti sredstva planirana u budžetu.“ Pored toga, u obrazloženju Nacrta ZIDZJN, predlagač navodi, misleći tu ponajprije na formiranje filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru, da bi „Predloženo rješenje omogućilo da se žalbeni postupci u konkurentskim zahtjevima rješavaju brzo ne opterećujući cijeli Ured za razmatranje žalbi, koji bi u tom slučaju imao više vremena za pripremu i odlučivanje u složenijim postupcima.“

Dakle, na osnovu informacija koje nudi Ured nije moguće dati podršku rješenjima iz člana 1 Nacrta ZIDZJN. Tačnije, predloženo zakonsko rješenje, po kojem bi se osnovale nove filijale Ureda u Banja Luci i Mostaru, sa po pet novih članova i dodatnim uposlenicima u filijalama, nije adekvatan odgovor na problem zaostataka u rješavanju podnesenih žalbi i kršenju odredaba o rokovima. Problem zaostataka u rješavanju žalbi, kako se vidi iz izvještaja o radu Ureda, je prisutan, isto kao i problem nepoštivanja zakonom određenih rokova za rješavanje žalbi. Ipak, izgleda da su ovi problemi takve prirode, da su adekvatniji prijedlozi za njihovo prevazilaženje koji su dali Ured i Agencija. Ured je predložio povećanje izvršioca, dok Agencija u Nacrtu ZJN predlaže povećanje broja članova sa šest na sedam članova. Dakle, niti jedna od ove dvije institucije, koje su dobro upoznate sa problemom procesuiranja žalbi, nije predložila rješenje dato u članu 1 Nacrta ZIDZJN, odnosno osnivanje filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru.

Osnivanje filijala Ureda u Banja Luci i Mostaru, pored toga što bi prouzrokovalo dodatne troškove vezane za upošljavanje novih deset članova, kao i dodatnog osoblja, vjerovatno bi rezultiralo stvaranjem problema neujednačene prakse u ova tri tijela koja bi odlučivala o podnesenim žalbama. Trenutno, ne postoji mehanizam u ZJN, niti je predviđen u Nacrtu ZIDZJN, kojim bi se problem harmoniziranja prakse adekvatno riješio. U svakom slučaju, ovo je dodatni razlog zbog kojeg bi trebalo razmisliti da li je rješenje predloženo u članu 1 Nacrta ZIDZJN, kojim se predviđa osnivanje filijala u Banja Luci i Mostaru, adekvatno.

U pogledu člana 3 Nacrta ZIDZJN, kojim se reguliše pitanje visine naknada koje se moraju platiti prilikom podnošenja žalbi, potrebno je reći da se radi o zakonskom rješenju koje bi za posljedicu moralo imati smanjenje broja žalbi pred Uredom. Obaveza plaćanja naknade prilikom podnošenja žalbi bi trebala rezultirati time da će žalbe ulagati samo oni koji mogu biti apsolutno sigurni u nezakonit postupak i vlastiti pravni uspjeh zbog provrede postupka odabira najboljeg ponuđača. Činjenica je da BiH prednjači u broju podnesenih žalbi u postupcima javnih nabavki u poređenju sa drugim zemljama u okruženju, te da sve ostale zemlje u okruženju imaju odredbe koje regulišu obavezu uplaćivanja naknada prilikom podnošenja žalbi. Ove dvije činjenice navode na zaključak da je opravdano uvođenje naknada kod podnošenja žalbi.

Međutim, visina naknada kako to predviđa član 3 Nacrta ZIDZJN, premašuje visinu naknada u zemljama u okruženju. Usporedbom ekonomskih prilika u BiH sa ekonomskim prilikama u

zemljama u okruženju ne ide u prilog tako visoko određene naknade za ulaganje žalbi u BiH. Ovo nije jedina činjenica koja ukazuje na potrebu da se visine naknada smanje na neke razumne iznose. Ne treba zaboraviti da samo uvođenje naknada za pokretanje žalbi sa sobom nosi i druge kontraverze. Naime, uvođenjem naknada za ulaganje žalbi, pogotovo ako su iznosi naknada visoki, ograničava se broj nezadovoljnih ponuđača u žalbenom postupku koji imaju razloga da smatraju da je u postupku javnih nabavki došlo do kršenja zakonskih odredaba. Ovim se u određenoj mjeri stvara klima koja ne ide u korist kontroli rada ugovornih organa. U krajnjoj liniji, nedostatak adekvatne kontrole može biti katalizator koruptivnog ponašanja.

Kada je u pitanju problem efikasnog procesuiranja velikog broja žalbi podnesenih Uredu, može se reći da bi kombinovanjem mjera predloženih u Nacrtu ZIDZJN moglo pridonijeti njegovom rješavanju. Ovdje se prije svega misli na dopunu ZJN tako da se jasno definiše sadržaj žalbe, te da se uvedu naknade prilikom podnošenja žalbi. Ovo pod uslovom da se pitanje sadržaja žalbe uredi adekvatnije, i ako bi se visine naknada smanjile na razumne iznose. Prva mjera bi mogla rezultirati podnošenjem urednijih žalbi, što bi olakšalo rad Ureda, dok bi druga mjera doprinijela kontroli rasta broja žalbi. Ipak bi se ovim mjerama morala dodati i treća mjera, tj. nužno bi bilo da se ojačaju kapaciteti Ureda. Ovo podrazumijeva upošljavanje dodatnih izvršilaca u Uredu u Sarajevu.

Novim mjerama bi se olakšao rad Ureda, a rezultat bi bio brže procesuiranje žalbi. Istovremeno bi Ured sačuvao svoju osnovnu funkciju da putem razmatranja podnesenih žalbi, kontroliše da li ugovorni organi postupaju u skladu sa ZJN.