

Džemal Klepić\*

**Javne nabavke – postojeća i nova rješenja:  
Usporedba važećeg zakona i novog nacrt**

Sadržaj

**1. Uvod**

**2. Nacrt zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine**

*2.1. Struktura nacrt zakona*

2.1.1. Dio I – opšte odredbe

2.1.1.1. Subvencionirani ugovor

2.1.1.2. Rezervirani ugovor

2.1.1.3. Izuzeće

2.1.1.4. Povjerljivost

2.1.2. Dio II – Tok postupka javne nabavke

2.1.2.1. Konkurentski dijalog

2.1.2.2. Okvirni sporazum

2.1.2.3. Opći vokabular javnih nabavki – CPV

2.1.2.4. Sistem kvalifikacije

2.1.2.5. Rokovi

2.1.2.6. Kvalifikacije kandidata ili ponuđača

2.1.2.7. Garancije uz ponudu

2.1.2.8. Odbacivanje ponude

2.1.2.9. Prestanak postupka

2.1.2.10. Podugovaranje

2.1.2.11. Komunalne i javne usluge

2.1.2.12. Konkurentski zahtjev

2.1.2.13. Ovlasti Agencije za javne nabavke

2.1.3. Dio III – Pravna zaštita

2.1.4. Dio IV – Prelazne i završne odredbe

2.1.5. Aneks I i II

**3. Zaključak**

**1. Uvod**

Bosna i Hercegovina na putu evropskih integracija, u zavisnosti od stepena približavanja, ima obavezu usaglašavanja propisa sa direktivama Evropske Unije (EU) u svim oblastima, pa tako i u javnim nabavkama. Direktive EU broj 17/2004 i 18/2004 reguliraju oblast javnih nabavki u zemljama EU. Ove direktive uređuju dio unutrašnjeg tržišta Evropske unije, i zemlje članice su dužne da u svoja nacionalna zakonodavstva ugrade odredbe direktiva. U samom nazivu direktiva

---

\* Autor je diplomirani pravnik, stručni saradnik na predmetima Uvod u pravo i Poslovno pravo na Internacionalnom Burch Univerzitetu u Sarajevu i saradnik FCJP.

– Direktiva broj 17/2004 za komunalni sektor i direktiva 18/2004 za klasični sektor – definišu pravila i procedure za različite grupe ugovornih organa u skladu sa pravilima EU.<sup>1</sup>

Prema Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010<sup>2</sup> u dijelu 4.1.6. o Javnim nabavkama stoji da je u okviru javnih nabavki ostvaren ograničen napredak, te se ističe da je potrebno izvršiti izmjene postojećeg Zakona o javnim nabavkama (ZJN) kao i njegovo usklađivanje sa važećim direktivama EU. Također se ističe i da je Agencija za javne nabavke (u daljem tekstu Agencija) pripremila Strategiju za razvoj sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini za period 2010-2015 godine. Potrebno je unaprijediti usklađivanje cjelokupnog zakonodavstva te preuzeti veliki broj odredbi novih direktiva Evropske unije. Također stoji da nisu uvedene pojednostavljene procedure za javne nabavke malih vrijednosti te da obavještenja o nabavci nisu objavljuvana na sistematski način u elektronskoj formi na web stranici Agencije za javne nabavke.

Agencija za javne nabavke je u skladu sa svojim ovlastima iz čl. 48 stav (4) a) Zakona o javnim nabavkama BiH<sup>3</sup>, a u smislu ispunjenja preporuka iz izvještaja Evropske komisije pripremila Nacrt Zakona o javnim nabavkama BiH<sup>4</sup> koji u mnogim aspektima nudi nova rješenja, redefiniše rješenja iz važećeg zakona te usklađuje svoja rješenja sa Direktivama EU. Agencija je otvaranjem javne rasprave o Nacrtu učinila presedan u zakonodavnoj praksi u BiH za koji se nadamo da će postati praksa i u drugim oblastima. Javna rasprava je održana na više nivoa, sa svim subjektima koji direktno ili indirektno učestvuju u procesu javnih nabavki. U prvoj fazi Nacrt je bio otvoren za komentare svih zainteresovanih učesnika i taj proces je bio otvoren do 31. januara 2011. godine. Nakon analize i usvajanja prijedloga, koji su utemeljeni i argumentovani, Agencija će ponovo u kraćem periodu pozvati učesnike da se izjasne o izmjenama u Nacrtu, nakon čega prijedlog zakona ide u parlamentarnu proceduru.

U Nacrtu Agencija je pokušala dati odgovore i rješenja na većinu manjkavosti važećeg zakona kao i prilagoditi institute ponuđene u Direktivama EU sa lokalnom praksom i kapacitetima državnih struktura. Nacrt uvodi nove institute u praksu javnih nabavki poput Kompetitivnog dijaloga i Prethodnog informacijskog obavještenja, te CPV – opšti rječnik javnih nabavki. Također, nacrt nudi i bitne izmjene postojećih rješenja poput izmjena rokova, unapređenje sistema pravne zaštite i prelazak na rješenja iz Zakona o upravnom postupku.

Ovom analizom ćemo nastojati istaći sve novitete i bitne izmjene koje su predložene u Nacrtu u odnosu na važeći ZJN te karakteristike tih noviteta i na koji način oni treba da utiču na proces javnih nabavki. Analizom svakih od dijelova nacrta iznijet ćemo njegov sadržaj i posebno elaborirati svaki novitet ili značajnu izmjenu koju taj dio sadrži, također dajući kratak osvrt na praktične efekte tog noviteta ili izmjene.

---

<sup>1</sup> Đ. Fočo, *Komparativni prikaz Direktiva EU u oblasti javnih nabavki i Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine*, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba); usp. također R. Zlomužica, *Sveske za javno pravo*, br. 1-2/2010, ss. 66-75.

<sup>2</sup> Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, dostupno na: [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

<sup>3</sup> Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH, br. 49/04.

<sup>4</sup> Nacrt Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba).

## 2. Nacrt zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine

### 2.1. Struktura nacrta zakona

Nacrt zakona sastoji se od četiri dijela i to:

- Dio I - Opšte odredbe (od 1-13)
- Dio II – Tok postupka javne nabavke (od 14-94)
- Dio III – Pravna zaštita (od 95-123)
- Dio IV – Prelazne i završne odredbe (od 124-127) i
- Aneksi I i II.

Dijelovi nacrta su podijeljeni na poglavlja, a poglavlja na odjeljke.

Struktura se u bitnom razlikuje od važećeg ZJN i sadrži manji broj dijelova, međutim dijelovi u svom sadržaju obuhvataju i rješenja koja su ranije bila ponuđena kao zasebni dijelovi zakona kao i nova rješenja.

#### 2.1.1. Dio I – opšte odredbe

Ovaj dio sadrži predmet zakona, definicije osnovnih termina, opšte principe, ugovorne organe, vrste ugovora, izuzeća od primjene ovog zakona, princip povjerljivosti kao i upotrebu jezika u procesu javnih nabavki i komisiju za javne nabavke.

##### 2.1.1.1. Subvencionirani ugovor

U članu 7, nacrt definiše Subvencionirani ugovor koji se u značajnoj mjeri razlikuje od definicije u važećem ZJN. ZJN u članu 2 stav (6) Subvencionirani ugovor definiše na sljedeći način: „Subvencionirani ugovor“ podrazumijeva dodjeljivanje ugovora o javnim nabavkama roba, usluga i radova koje ugovorni organi direktno ili indirektno subvencioniraju. Članom 4 stav (2) određuje se primjena zakona na ugovore koji su subvencionirani od strane ugovornih organa: Ovaj zakon također se primjenjuje na dodjeljivanje ugovora o javnoj nabavci radova, roba i usluga koje ugovorni organi direktno ili indirektno subvencioniraju. Ugovorni organ koji daje takve subvencije dužan je osigurati poštivanje odredbi ovog zakona u slučajevima kada subvencionirani ugovor dodjeljuje neko drugo fizičko ili pravno lice, odnosno dužan je i sam poštivati odredbe ovog zakona u slučajevima kada dodjeljuje subvencionirani ugovor za ili u ime tih fizičkih ili pravnih lica.

Član 7 Nacrta, za razliku od važećeg zakona, jasno definiše vrste ugovornih organa koje mogu primjenjivati ovu vrstu ugovora, jasan procent subvencije, vrste nabavke kao i specifične korisnike nabavki. Ovaj član uslove za Subvencionirani ugovor postavlja na sljedeći način: (1) Odredbe ovog Zakona primjenjuju se i kod ugovora koje ugovorni organ iz čl.4. i 5. ovog Zakona direktno subvencionira sa više od 50%:  
a) ukoliko ti ugovori uključuju radove u smislu Aneksa i ovog Zakona,  
b) ukoliko ti ugovori uključuju radove i na bolnicama, objektima namijenjenim za sport, rekreaciju i odmor, školske i univerzitetske zgrade i zgrade koje se koriste u administrativne svrhe. (2) Odredbe ovog Zakona primjenjuju se i kod ugovora koje ugovorni organ direktno subvencionira sa više od 50% za ugovore za pružanje usluga koje su vezane za radove u smislu stava (1) ovog člana. (3) Ugovorni organ koji daje takve subvencije dužan je da osigura

poštivanje odredbi ovog Zakona u slučajevima kada subvencionirani ugovor dodjeljuje neko drugo fizičko ili pravno lice, odnosno dužan je i sam da poštuje odredbe ovog Zakona u slučajevima kada dodjeljuje subvencionirani ugovor za ili u ime tih fizičkih ili pravnih lica.

Ovim rješenjem se daju jasni uslovi za ovaj ugovor za razliku od veoma široko postavljene definicije u ZJN. Također se direktno vrši utjecaj na smanjenje mogućnosti za malverzacije i zloupotrebe ove vrste ugovora.

#### 2.1.1.2. Rezervirani ugovor

Dalje u članu 9 nacrta definiše se Rezervirani ugovor, kao nova vrsta ugovora koja do sada nije bila u primjeni u skladu sa važećim ZJN. U stavu (1) člana 9 stoji: Ugovorni organi mogu u postupku javne nabavke rezervisati pravo učešća samo za kandidate, odnosno ponuđače koji zapošljavaju, u odnosu na ukupan broj zaposlenih, više od 50% lica sa invaliditetom, a koji ne mogu obavljati poslove u normalnim uslovima. Dok se u stavu (2) dalje postavlja uslov kod objavljivanja Javnog poziva da se mora naznačiti korištenje ovog instituta: U obavještenju o javnoj nabavci ugovorni organ mora naznačiti da je postupak javne nabavke rezervisan isključivo za privredne subjekte iz stava (1) ovoga člana.

Ovaj institut je preuzet iz Direktive 2004/18/EZ Odjeljak 4, član 19. Ovim članom se definiše pravo zemalja članica da rezervišu pravo na učešće u postupcima javnih nabavki za društva koja učestvuju u programima zapošljavanja osoba sa invaliditetom i obezbjeđuju uslove za obavljanje poslova osobama koje zbog prirode ozbiljnosti njihovog invaliditeta ne mogu obavljati zanimanja u normalnim uvjetima.<sup>5</sup>

Ovim novitetom daje se mogućnost društvima koje ispunjavaju zakonom zadate uslove da se još više afirmišu i razvijaju kao i da nastave sa svojim radom kroz zapošljavanje osoba koje teško ili nikako ne uspijevaju naći zaposlenje. Svakako da se ovim daje podrška smanjenju nezaposlenosti ali i za uključivanje društveno zapostavljenih kategorija stanovništva.

#### 2.1.1.3. Izuzeće

Članom 10 nacrta u stavovima (1), (2) i (3) se jasno definišu ugovori koji se mogu izuzeti od primjene odredbi ovog Zakona. Mora se naglasiti da izuzeće od primjene zakona na način kako je definisano ovim članom nije u skladu sa Direktivama EU.<sup>6</sup>

Prema ovom članu od primjene ovog Zakona mogu biti izuzeti:

- a) ugovori o javnoj nabavci koji su zakonima u Bosni i Hercegovini proglašeni državnom tajnom;
- b) ugovori o javnoj nabavci čije izvršenje zahtjeva posebne mjere sigurnosti u skladu sa zakonima u BiH;

---

<sup>5</sup> Program podrške Evropske Unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (EUPPP), *Direktive Evropske Unije o Javnim Nabavkama*, s. 113, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba).

<sup>6</sup> Direktiva 2004/17/EZ u Poglavlju II, Odjeljak 2 uređuje proces nabavki u oblastima koje su izuzete ovim članom, poput odbrane; ugovore koji su izuzeti u Odjeljku 3 EU uređuje Direktivom 2004/18/EZ. Ostale vrste ugovora navedene u ovom članu nisu uopšte na sličan način izuzeti od primjene pravila Javnih nabavki predviđenih ovim Direktivama.

- c) Ugovori koji se dodjeljuju u skladu sa sporazumom prema kojem se primjenjuje posebna procedura međunarodnih, kreditnih ili donatorskih aranžmana ili ugovori o javnoj nabavci koji su zaključeni u skladu sa posebnim pravilima definisanim međunarodnim ugovorom između Bosne i Hercegovine i jedne ili više trećih zemalja za projekte koje će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti, ili na osnovu međunarodnih sporazuma o stacioniranju trupa koje zaključi Bosna i Hercegovina;*
- d) ugovori o javnoj nabavci prirodnih i zakonskih monopola, a koji uključuju nabavku vode, električne energije, plina, toplotne energije i drugih komunalnih usluga do otvaranja relevantnog tržišta za konkurenciju;*
- e) ugovori koje dodjeljuju diplomatsko-konzularna predstavništva i misije Bosne i Hercegovine uredit će se posebnim pravilnikom koji će donijeti Vijeće ministara, na prijedlog Ministarstva vanjskih poslova i uz prethodnu saglasnost Agencije;*
- f) ugovori o javnoj nabavci u području odbrane, ukoliko bi otkrivanje informacija vezano za nabavku „teškog naoružanja“ bili suprotni interesima sigurnosti Bosne i Hercegovine ili ukoliko se radi o zaštiti osnovnih interesa sigurnosti povezanih sa proizvodnjom ili trgovinom oružja, municije i ratnih materijala, a prema listi koju donosi Vijeće ministara BiH;*
- g) ugovori o kupovini ili zakupu postojećih zgrada, druge nepokretne imovine, zemljišta ili prava koja iz istih proističu, bilo kojim finansijskim sredstvima. Nabavka finansijskih usluga za kupovinu ili zakup postojećih zgrada, druge nepokretne imovine, zemljišta ili prava koja iz istih proističu, istovremeno, prije ili nakon ugovora o kupovini ili zakupu, u bilo kojem obliku podliježe provođenju jednog od postupaka definisanih Zakonom;*
- h) ugovori koje zaključuje ugovorni organi iz člana 5. ovog Zakona za nabavku roba ili usluga za dalju prodaju ili davanje u zakup trećim osobama, pod uslovom da ugovornom organu ne pripada posebno ili isključivo pravo na prodaju ili davanje u zakup predmeta takvih ugovora, te da i drugi subjekti mogu slobodno prodavati ili davati pod zakup pod istim uslovima kao i ugovorni organi. Također i ugovorni organi iz člana 5. ovog Zakona koji obavljaju djelatnosti definisane Zakonom, mogu biti izuzeti od primjene odredbi Zakona za ugovore koje dodjeljuju povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili ugovornom subjektu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva.*

Uslovi i način na koji se dodjeljuju ovi ugovori će biti definisani uputstvom kojeg donosi Vijeće ministara BiH, u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovog Zakona. Te koncesioni ugovori dodjeljuju se u skladu sa zakonima o koncesijama u Bosni i Hercegovini. Kao i ugovori o javno-privatnom partnerstvu dodjeljuju se u skladu sa zakonskom regulativom o javno-privatnom partnerstvu.

#### 2.1.1.4. Povjerljivost

Jasne instrukcije o povjerljivosti informacija kojim se štite bitni podatci o ponudama, tehničkoj specifikaciji ili poslovnoj tajni su date u članu 11 Nacrta. Ovaj član u bitnoj mjeri jasnije definiše ovu oblast u odnosu na rješenje iz čl 9 ZJN. Ovim pristupom se daje bolja zaštita principima otvorene konkurencije na tržištu i zaštite poslovnih tajni. Također, Nacrt nudi i alternativno rješenje za član 11 u kojem jasno određuje koje informacije i dokumentacija ne mogu biti javno objavljeni ili stavljani na uvid drugim ponuđačima, a koja nije navedena zakonom, procedurama

za objavljivanje informacija, zatim određuje postupak neovlaštenog raspolaganja informacijama, te primjenu Zakona o upravnom postupku kod uvida u dokumentaciju.

### 2.1.2. Dio II – Tok postupka javne nabavke

U ovom dijelu Nacrt nam donosi vrlo značajne izmjene u odnosu na važeći zakon i novitete u vrstama procesa javnih nabavki, ugovora, i drugih praksi koristeći rješenja iz direktiva EU.

Za razliku od važećeg zakona, koji u članu 6 stav (1) daje osnovne smjernice o procjeni vrijednosti ugovora, koja se dalje detaljno objašnjava u podzakonskom aktu „Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH“<sup>7</sup> u članu 8 kroz uputstva o procjeni vrijednosti po različitim vrstama ugovora, Nacrt direktno u zakonu u članu 15 nudi rješenja o procijenjenoj vrijednosti javne nabavke. Sam proces procjene vrijednosti i vrste ugovora ponuđene u Nacrtu ne razlikuju se u značajnoj mjeri od onih iz Uputstva, s tim da im se direktnim rješavanjem u zakonu daje veći značaj.

#### 2.1.2.1. Konkurentski dijalog

Konkurentski dijalog je novi postupak javnih nabavki definisan Nacrtom u članu 29 i 30, a Direktivom 2004/18 u članu 29. Postupak konkurentskog dijaloga može se koristiti za dodjelu naročito kompliciranih ugovora. Namjera zakonodavca jeste obezbijediti postupak koji uključuje i veću fleksibilnost, transparentnost i konkurenciju kod postupaka koji zahtijevaju specijalističke usluge i visokosofisticirane robe. Primjeri naročito složenih ugovora su: velike kompjuterske mreže, gdje objektivno nije moguće unaprijed definirati tehničke zahtjeve, ugovori koji uključuju kompliciranije finansijske mehanizme ili veliki projekti izgradnje.

Ovaj postupak započinje *objavljivanjem* poziva za dostavljanje ponuda o javnoj nabavci. Ona mora uključiti i sve potrebe i zahtjeve u vezi sa predmetom nabavke. Najniža cijena u ovom slučaju ne može biti kriterij.

Nakon objavljivanja obavještenja o javnoj nabavci zainteresirani ekonomski operateri mogu podnijeti *zahtjeve za učešće*.

Nakon dobijanja zahtjeva od zainteresiranih ekonomskih operatera, ugovorni organ odabira kome će poslati *poziv na dijalog*. Kao kod ograničenog postupka, odabir se mora sprovesti u transparentnim uslovima, na osnovu objektivnih kriterija vezanih za lično stanje kandidata, njihovu ekonomsku i finansijsku podobnost, i tehnički i profesionalni kapacitet. Ugovorni organ vrše *evaluaciju* pristiglih prijava i sastavlja zapisnik o procjeni sposobnosti, te ima obavezu da u roku od 7 dana obavijesti ponuđače koji se nisu kvalifikovali. (čl. 30 {2-5})

Ugovorni organ zadržava pravo *obavljanja postupka* u više faza te u toku postupka vodi razgovor sa odabranim kandidatima, do *konačne identifikacije* rješenja za određene potrebe. Tokom dijaloga osnovni principi jednakog tretmana moraju biti ispoštovani, ne smije se davati nikakva preferencija određenim ponuđačima naspram drugih. Bez izričitog objašnjenja, ugovorni organ ne smije otkriti drugim učesnicima predloženo rješenje ili neke druge povjerljive informacije koje mu je saopćio neki ponuđač (čl. 30. [7–10]).

---

<sup>7</sup> Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, Sl. gl. BiH, br.03/05.



Dijalog se može odvijati u nekoliko uzastopnih faza, sa opadajućim brojem kandidata. Kao kod pregovaračkog postupka, svi aspekti budućeg ugovora mogu biti predmetom pregovora: tehnički, pravni, administrativni, finansijski i ekonomski. (čl. 30 {11})

Nakon *zatvaranja dijaloga*, učesnici podnose *krajnje ponude*, na osnovu rješenja ponuđenih i predstavljenih tokom dijaloga. Nakon podnošenja konačnih ponuda još uvijek su mogući pregovori, ali bez mijenjanja osnovnih osobina ponude. Nakon podnošenja ponuda, ponude se mogu pojasniti ili doraditi na zahtjev ugovornog organa. (čl. 30 [12-14]).

Dodjela ugovora mora se zasnivati na objektivnim i nediskriminatornim kriterijima, koji su ranije objavljeni u obavještenju o javnoj nabavci (čl. 30 [6]). Nakon dodjele ugovora, ugovorni organ objavljuje obavještenje o dodjeli ugovora, kao kod svih ostalih postupaka.

Ovim rješenjem daje se prilika i Ugovornim organima i dobavljačima da u toku postupka zajednički dođu do najboljeg rješenja za pružanje usluge i nabavku opreme koja će u najboljoj mjeri ispuniti potrebe Ugovornog organa koji često nema ni tehničko a niti stručno znanje o predmetu nabavke. Ovim će se izbjeći nabavke programa ili opreme koja ne zadovoljava u potpunosti potrebe ugovornog organa i povećati efikasnost pruženih usluga jer će i dobavljači moći prilagoditi svoj proizvod potrebama naručioca.

#### 2.1.2.2. Okvirni sporazum

U členu 32 Nacrt na precizniji način i u skladu sa Direktivom 2004/18 definiše Okvirni sporazum, te jasno ukazuje na mogućnosti za njegovu primjenu. Okvirni sporazum se može zaključiti nakon provedenog otvorenog, ograničenog ili pregovaračkog postupka sa objavom obavještenja ili izuzetno nakon pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u skladu sa uslovima iz člana 32 (1).

Sporazum se može potpisati sa najmanje tri ponuđača ukoliko ih ima više, a sa dva ukoliko nema više od dva ponuđača koji ispunjavaju uslove postavljene ovim zakonom.<sup>8</sup> Nakon što strane zakluče okvirni sporazum, njegove odredbe ne mogu mijenjati niti može biti potpisan na vremenski period duži od četiri godine (čl. 32 [2-4]).

Ugovori koji se zaključuju sa ponuđačima sa kojima je zaključen okvirni sporazum mogu se dodijeliti prema sljedećim uslovima: a) primjenom uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu bez ponovnog zahtjeva za dostavu ponude, gdje se ugovor dodjeljuje najpovoljnijem ponuđaču, b) ukoliko svi uslovi nisu utvrđeni u okvirnom sporazumu i kada se ponuđači pozivaju da ponovo dostave ponude, na osnovu istih ili preciznije definisanih uslova, u okviru uslova iz okvirnog sporazuma, postupak se provodi u skladu sa jasno definisanim procedurama predviđenim Nacrtom u tačkama 1-5.

Naručitelji se ne mogu služiti okvirnim sporazumima neprikladno ili na takav način da sprečavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišno natjecanje. Okvirni sporazum je vrsta procesa javnih nabavki predviđen kod potreba za neophodnim kontinuiranim snabdijevanjem (kancelarijski materijali, usluge održavanja i sl.) i kod tzv. mini tenderisanja (javnih nabavki male vrijednosti). Uvođenjem ovog ugovora nastoje se zaobići problemi koji su ugovorni organi

---

<sup>8</sup> Direktiva EU 2004/18 predviđa u čl. 32 (3) i uslove za sklapanje okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem, a u stavu (4) uslove sa više ponuđača, gdje definiše minimalan broj od tri ponuđača.

imali kod nabavki materijala i usluga potrebnih za svakodnevno obavljanje djelatnosti a koji su nastajali zbog odlaganja nabavki zbog žalbenih procesa ili sporosti procesa ponavljanja javnih nabavki, svaki put kada je postojala potreba za obnavljanjem zaliha ili vršenja usluga.

Prethodno informacijsko obavještenje – PIO – bi trebalo obavještavati unaprijed zainteresovane ponuđače, ugovarače i pružaoce usluga o općim karakteristikama planiranih nabavki. U slučaju roba i usluga PIO bi se trebao objaviti na početku budžetske godine, čim ugovorni organi bude u mogućnosti da objavi takvu informaciju. PIO bi se trebao objavljivati onda kada ukupna vrijednost roba i usluga određene kategorije koja se dodjeljuje u toj budžetskoj godini jednaka ili prelazi vrijednost od 750.000 konvertibilnih maraka – KM (čl. 37 [1] a) i b)). Kada su u pitanju radovi, PIO se odnosi samo na jedan ugovor, objavljuje se što prije bude moguće i nakon donošenja odluke o planiranju te nabavke. Član 37 (1) u tački c) predviđa da minimalna vrijednost tih radova treba biti u nivou ili iznad 1,5 miliona KM.

Objavljivanje PIO-a ne obavezuje ugovorni organ da kasnije mora pokrenuti postupak javne nabavke. Nacrt ne previđa obavezu objavljivanja ne nabavke kao i skraćena rokova kod korištenja redovnih postupaka što je u skladu sa Direktivom EU. Nacrt predviđa da Agencija podzakonskim akPIO-a za ugovorne organe nego daje preporuku za njegovo objavljivanje. Ukoliko ugovorni organ koristi PIO onda ima mogućnost korištenja skraćenih postupaka javtima propiše formu PIO-a, čl 37 (4).

PIO-om se da je mogućnost dobavljačima da se unaprijed pripreme za određene javne nabavke koje ugovorni organi planiraju u toj budžetskoj godini. Ovo će svakako utjecati i na cijenu i kvaliteta roba i usluga, kao i na konkurentnost i mogućnost planiranja subjekata koji učestvuju u javnim nabavkama.

### 2.1.2.3. Opći vokabular javnih nabavki – CPV

U članu 38 Nacrt uvodi jednu veoma značajnu novinu u javne nabavke Bosne i Hercegovine kojom bi se u mnogome pojednostavio proces nabavki, izbjegla mogućnost manipuliranja tehničkim uslovima za robe i usluge kao i prevenciju korupcije. Nacrt stavlja u obavezu ugovornim organima da u obavještenju o javnoj nabavci i tenderskoj dokumentaciji, prilikom opisa predmeta nabavke, koristi oznake i nazive Općeg vokabulara nabavki – CPV-a (Common Procurement Vocabulary).

CPV kao sistem oznaka za proizvode i usluge je uspostavljen 1983. godine i ima za cilj standardizaciju termina u cijeloj EU koji se koriste za opis predmeta nabavke. Kodovi od 9 cifri klasificiraju različite proizvode, usluge i radove. Primjena numeričke identifikacije predmeta javne nabavke olakšava razumijevanje obavještenja i kod nabavki koje spadaju u međunarodnu vrednosnu skupinu, gdje postoji obaveza objavljivanja poziva na engleskom jeziku, član 14 (5), te olakšava automatsko pretraživanje objavljenih obavještenja.

### 2.1.2.4. Sistem kvalifikacije

Član 39 Nacrta također uvodi novitet u sistem javnih nabavki BiH definisanjem Sistema kvalifikacije javnih nabavki kod ugovornih organa koji obavljaju djelatnost na području



vodosnadbjevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga. Ovaj tip javnih nabavki je preuzet i Direktive EU 2004/17 Čl 53.

Na osnovu člana 39 Nacrta, organi koji rade u komunalnom sektoru (čl. 5) imaju mogućnost korištenja Sistema kvalifikacije. Ugovorni organi objavljuju poziv za kvalifikaciju ponuđača za određenu djelatnost. U tom slučaju ponuđači pripremaju prijave kako bi se kvalificirali, ne konkretno za jedan određeni postupak, već za nekoliko postupaka koji će se organizirati u jednom određenom periodu. Kriteriji koji se koriste kod takvih kvalifikacija moraju biti objektivni kriteriji za kvalitativan odabir (lično stanje, finansijsko i ekonomsko stanje, profesionalna i tehnička sposobnost). Pristup sistemu kvalifikacije mora biti zasnovan na objektivnim i transparentnim uslovima. Nakon uspostavljanja takvog kvalifikacijskog sistema, ugovorni organ može pozvati, u ograničeni i pregovarački postupak, kompanije koje je odabrao iz ranije kvalificiranih kompanija. Lista sastavljena od strane ugovornog organa nije zaključena niti konačna i ponuđači koji naknadno ispune uslove mogu podnijeti zahtjev da budu uvršteni na listu.

Ovim će se u mnogome smanjiti troškovi procesa javnih nabavki kako ugovornim organima tako i ponuđačima. U sadašnjoj praksi je da prilikom svake javne nabavke ponuđač mora priložiti dokumentaciju kojom dokazuje da ispunjava kvalifikacione kriterijume za učešće u javnoj nabavci. Prema sistemu kvalifikacije, ponuđač će samo jednom morati obezbijediti dokaze o svojoj kvalifikaciji i kada prođe kvalifikacioni test moći davati ponude na svaki posao iz područja djelatnosti ugovornog organa. Predviđeno je da svaki ugovorni organ priprema svoju listu i postavlja svoj set kvalifikacionih kriterijuma, te mogućnost razmjene listi između organa koji se bave istom ili sličnom djelatnosti.

Smatramo da bi bilo korisno da Agencija, nakon što organi završe proces kreiranja listi, napravi centralni registar ponuđača koji se kvalifikuju po određenim djelatnostima te da ga ustupa organima koji to budu naknadno radili ili im se ukaže potreba za nabavkom iz određene djelatnosti.

Rokovi se u značajnoj mjeri mijenjaju i daju fleksibilnost ugovornim organima da korištenjem različitih vrsta javnih nabavki i ugovora skraćuju proces objavljivanja kao i trajanja procesa. Također i vrijednost ugovora kao i pripadanje određenom vrednosnom razredu u mnogome utiču na rokove određene u Nacrtu.

#### 2.1.2.5. Rokovi

Nacrt u članu 40 određuje način određivanja rokova, u članu 41 rokove u redovnim procedurama, a u članu 42 određuje skraćene rokove za podnošenje ponuda i zahtjeva za učešće. Dalje, član 43 definiše da kod posebnih vrsta ugovora poput pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, kompetitivnog dijaloga i konkursa za izradu idejnog rješenja, rokove određuje ugovorni organ na način da ponuđači imaju dovoljno vremena za pripremu ponuda. Član 44 Nacrta smanjuje mogućnost manipulacije rokovima kod nabavki kojima rokovi nisu definisani zakonom te predviđa primjenu Zakona o upravnom postupku.

Rok za prijem ponuda u otvorenom postupku, odnosno zahtjeva za učešće u ograničenom postupku i pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja računa se od dana objave

obavještenja na web strani javnih nabavki i u Službenom glasniku BiH.<sup>9</sup> Dok se rok za prijem ponuda u ograničenom i pregovaračkom postupku sa i bez objave obavještenja računa od dana upućivanja poziva za dostavu ponuda kvalifikovanim ponuđačima. U slučaju ispravke ili izmjene obavještenja o nabavci, odnosno tenderske dokumentacije, rok za prijem ponuda, odnosno zahtjeva za učešće se računa od dana objave ispravke na web strani javnih nabavki i Službenom glasniku BiH.

Dalje, član 40 definiše da kod izmjena u javnom pozivu ili tenderskoj dokumentaciji rok počinje teći od momenta objave te izmjene, što je svakako bolja praksa i mogućnost za jednak tretman svih učesnika, za razliku od važećeg ZJN koji je davao mogućnost produženja prvobitno objavljenog roka za najmanje sedam dana.

Najbitnije izmjene rokova definisane su u članovima 41 i 42 Nacrta. Nacrt unosi i novinu klasificiranjem rokova na redovne i skraćene, te vezivanjem rokova za vrednosne razrede iz člana 14 Nacrta, dok je važeći ZJN u članu 21 određivao samo minimalne rokove za podnošenje ponuda. U stavu (1) čl. 41 ugovorni organ se obavezuje da u otvorenom postupku za vrednosni razred iz člana 14 st. (2) i (3) (250,000 – 10 milliona KM), utvrdi minimalni rok za prijem ponuda od 45 dana od dana objave obavještenja o nabavci. Ovo je značajno produženje roka u odnosu na ZJN iz člana 21 stav (5), koji je određivao rok za otvoreni postupak od 28 dana. Takođe, stavom (5) ovog člana Nacrta se definiše obaveza objavljivanja javnog poziva na engleskom jeziku iz ovog vrijednosnog razreda, što svakako daje dovoljno vremena ponuđačima sa stranih tržišta da se ravnopravno natječu. U slučaju ograničenog postupka ili pregovaračkog postupka sa objavom obavještenja o javnoj nabavci za iste vrednosne razrede, ugovorni organ je dužan utvrditi minimalni vremenski rok za prijem zahtjeva za učešće od 25 dana, i minimalni vremenski rok za prijem ponuda od 35 dana od dana upućivanja poziva kvalifikovanim kandidatima za dostavu ponuda. Stav (3) definiše rokove kod objave prethodnog informacijskog obavještenja koje smo ranije objasnili. Ugovorni organ može utvrditi rok za prijem ponuda ne kraći od 25 dana od dana objave obavještenja ili poziva kvalifikovanim kandidatima za dostavu ponuda.

Član 42 Nacrta definiše skraćene rokove kod otvorenog postupka za vrijednosni razred iz člana 14 stav (4) (50.000 – 250.000 KM) i utvrđuje da ne može biti kraći od 15 dana od dana objave obavještenja, a 10 dana za predkvalifikaciju i 13 dana od dana upućivanja zahtjeva za dostavu ponuda.

#### 2.1.2.6. Kvalifikacije kandidata ili ponuđača

Poglavlje II, Odjeljak A Nacrta na precizniji i jasniji način objašnjava proces kvalifikacije kandidata i ponuđača. Ugovor se mora dodjeljivati na osnovu kriterija za procjenu ponuda, nakon što se provjerila sposobnost operatera i to u skladu sa kriterijima o ekonomskom i finansijskom stanju, te profesionalnom i tehničkom znanju i sposobnostima (čl. 45 – 53 Nacrta). Ovom odredbom se ovaj dio procesa javnih nabavki usklađuje sa domaćim zakonima i Direktivom 2004/18 član 45-52.

---

<sup>9</sup> Nacrt daje mogućnost objavljivanja poziva na internet stranici kao i u Službenom glasniku. U važećem ZJN ne nudi se mogućnost objavljivanja na internet stranici. Također, Agencija je u fazi pribavljanja računarskog programa koji bi trebao omogućiti objavljivanje svih vidova obavještenja predviđenih Nacrtom na novoj internet stranici Agencije.

U procesu kvalifikacije, ugovorni organ pregleda sposobnost kandidata, uzimajući u obzir samo njihove lične karakteristike, bez obzira na proizvod ili usluge koje oni nude. Ugovorni organ provjerava, da li kandidati zadovoljavaju minimalne zahtjeve, koji su ranije navedeni u obavještenju o javnoj nabavci i/ili u tenderskoj dokumentaciji. Proces kvalifikacije za rezultat ima podjelu svih kandidata na one koji se smatraju sposobnim za izvršenje ugovora tj. one koji su kvalificirani i koji će učestvovati u sljedećim fazama postupka, i one koji nisu zadovoljili kriterije za izvedbu ugovora tj. one koji su diskvalificirani.

Kriteriji koji se koriste pri kvalifikacijskom procesu odnose se na ličnu sposobnost ponuđača (čl. 46), sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti (čl. 47), ekonomsku i finansijsku sposobnost (čl. 48), opšti uslovi za tehničku i profesionalnu sposobnost (čl. 49). Dalje, član 50 Nacrta postavlja uslove za tehničku i profesionalnu sposobnost kod nabavke roba, u članu 51 za nabavku usluga, te u članu 52 za nabavku radova. Na kraju, u članu 53 se postavljaju kriteriji za diskvalifikaciju po osnovu postojanja sukoba interesa ili korupcije. Važeći ZJN nije detaljno postavljao kvalifikacijske uslove i time davao prostor za slobodno određivanje ovih uslova i neusklađenost prakse.

Cilj procesa kvalifikacije je dvostruk. Prvo, eliminacija kompanija koje, zbog prijašnjih loših izvedbi ili nedovoljne sposobnosti za izvršenje budućeg ugovora, ne garantiraju uspješnu izvedbu ugovora. Drugo, da eliminacijom iz javnih ugovora kazni kompanije koje su ozbiljno prekršile zakon i time ugrozile bitne interese države neplaćanjem poreza, doprinosa i sl.

Tehničke specifikacije se u Nacrtu u članu 55, koji je dat u alternativu<sup>10</sup>, u manje bitnoj mjeri razlikuju od rješenja iz člana 14 važećeg ZJN. Međutim, član 56 Nacrta vrlo jasno u stavu (2) definiše način određivanja tehničkih specifikacija:

*Tehničke specifikacije, uz poštivanje obaveznih nacionalnih tehničkih pravila, određuju se:*

*a) pozivanjem na tehničke specifikacije i, uz uvažavanje sljedećeg redoslijeda, na nacionalne norme kojima se prihvataju evropske norme, evropska tehnička odobrenja, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme, druge tehničke referentne sisteme koje su utemeljila evropska tijela za normiranje ili, ako one ne postoje, na nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektovanje, izračun i izvođenje radova te upotrebu proizvoda, pri čemu se svaka uputa mora označiti riječima „ili jednakovrijedan“, ili*

*b) u obliku izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva koji mogu uključivati ekološke značajke i značajke energetske učinkovitosti, ili*

*c) u obliku izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva iz odredbe tačke 2. stav (2) ovoga člana, uz poziv na tehničke specifikacije iz odredbe tačke 1. stava 2. ovoga člana kao sredstvo za pretpostavku sukladnosti s izvedbenim ili funkcionalnim zahtjevima, ili*  
*d) pozivanjem na tehničke specifikacije iz odredbe tačke 1. stava (2) ovoga člana u pogledu određenih obilježja i pozivanjem na izvedbene ili funkcionalne zahtjeve iz odredbe tačke 2. stava (2) ovoga člana u pogledu drugih obilježja.*

---

<sup>10</sup> Status „Član ponuđen u alternativu“ je naznačen u toku sesija javne rasprave održane od strane Agencije, i nedostatak te naznake u samom tekstu Nacrta je predstavljen kao „greška u tekstu“.

Dalje u istom članu u stavu (7) Nacrt definiše tehničke specifikacije kod nabavki koje moraju ispunjavati određene ekološke zahtjeve. Ako su ekološki zahtjevi za predmet nabavke određeni u obliku izvedbenih zahtjeva ili funkcionalnih zahtjeva u skladu odredbi stava (2) tačke 2. ovoga člana, ugovorni organi mogu se u svrhu opisa predmeta nabavke pozivati na tehničke specifikacije ili njihove dijelove određene evropskim, nacionalnim, multinacionalnim ili drugim ekološkim oznakama kvalitete.

U drugim stavovima ovog člana Nacrt u skladu sa članom 23 Deklaracije definiše i druge kriterije kod postavljanja tehničkih specifikacija predmeta javne nabavke.

#### 2.1.2.7. Garancije uz ponudu

Za razliku od ranijeg rješenja kroz podzakonski akt<sup>11</sup>, Nacrt direktno u svom tekstu u članu 63 definiše garancije uz ponudu. Također u ovom članu se uvodi ograničenje za traženje garancije gdje se u stavu (2) ovog člana definiše da se garancija za ozbiljnost ponude ne može zahtijevati ukoliko je vrijednost nabavke manja od 100.000,00 KM. Ovim se u dobroj mjeri smanjuju troškovi na strani ponuđača s obzirom da pribavljanje bankovnih garancije izlaže dobavljače trošku bez obzira na uspješnost u procesu, ili vrijednost ugovora.

#### 2.1.2.8. Odbacivanje ponude

Član 70 Nacrta donosi novitete kod razloga za odbacivanje zahtjeva za učešće ili ponuda te jasno definiše razloge i uslove za odbacivanje kao i situacije u kojima ugovorni organ ima obavezu da odbaci pristiglu ponudu. Također se ugovornom organu daje pravo za potraživanjem dodatne dokumentacije, objašnjenjem navoda ili dostavljanjem originalne dokumentacije na uvid i uporedbu. Stav (4) ovog člana jasno definiše uslove u kojima je ugovorni organ dužan odbaciti zahtjev za učešće ili ponudu poput izostavljanja cijene u ponudi, nedostavljanje garancije kada je zahtijevana uz ponudu, postojanje nedostataka u ponudi u odnosu na zahtjeve iz tenderske dokumentacije i dr.

#### 2.1.2.9. Prestanak postupka

Prestanak postupka javne nabavke neće nastupiti ukoliko je pristigla samo jedna ponuda koja ispunjava uslove postavljene u pozivu i tenderskoj dokumentaciji, član 71 nacrta. Ovo u mnogome mijenja rješenje iz člana 12 ZJN stav (4) koji određuje da će postupak prestati ukoliko je broj primljenih prihvatljivih ponuda manji od tri i ne osigurava stvarnu konkurenciju za konkretni ugovor. U skladu sa ovom odredbom su sve nabavke u kojima se pojavljivalo manje od tri ponuđača ponavljane. Član 71 nacrta u stavu (2) tačkama a) i b) određuje da se postupak obustavi ukoliko nije dostavljena nijedna ponuda u određenom krajnjem roku i nije dostavljen nijedan zahtjev za učešće u ograničenom postupku ili u pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja. Ukoliko je dostavljena samo jedna ponuda koja ispunjava uslove, postupak se nastavlja.

---

<sup>11</sup> Uputstvo o primjeni ZJN BiH, (bilj. 6), s. 4.

#### 2.1.2.10. Podugovaranje

Podugovaranje u procesu javnih nabavki je definisano članom 75 Nacrta. Ovaj član obuhvata sve bitne odredbe obaveza kod podugovaranja koje su u ZJN bile definisane u članovima 39 i 26 te ih dodatno pojašnjava. Također ne sadrži odredbu iz stava (5) člana 39 koji je dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama ZJN BiH<sup>12</sup>, a kojim se u članu 2 dodaje stav (5) članu 39 koji glasi: „*Ugovorni organ neće odobriti zaključenje ugovora s podugovaračem ako on ne ispunjava uslove predviđene čl. 23., 24., 25. i 26. ovog Zakona*“. Samim tim može se zaključiti da podugovaranje ne može biti zabranjeno.

#### 2.1.2.11. Komunalne i javne usluge

U Poglavlju IV Nacrt donosi Opšte odredbe za ugovorne organe koji obavljaju djelatnosti na području vodosnadbijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga. Članovima 79 do 86 Nacrt definiše područja primjene ovih odredbi kao i djelatnosti kojima se bave ova društva. U izradi ovih rješenja predlagač se koristio rješenjima iz Direktive 2004/17 EU iz Odjeljka 2 i članova 3-7 i 9.

Član 80 definiše djelatnosti vodosnadbijevanja kao stavljanje na raspolaganje ili upravljanje nepokretnim mrežama za javno snadbijevanje u vezi s proizvodnjom, prijevozom ili distribucijom pitke vode, te snadbijevanje tih mreža pitkom vodom. Dalje, član 81 navodi djelatnosti na području plina i toplotne energije i definiše ih kao stavljanje na raspolaganje ili upravljanje nepokretnim mrežama za javnu uslugu u vezi s proizvodnjom, prijenosom i distribucijom plina i toplotne energije, te snadbijevanje tih mreža plinom ili toplotnom energijom.

Djelatnosti istraživanja i vađenja nafte, plina, ugljena i ostalih krutih goriva su kratko objašnjene u čl 82, te se navode kao djelatnosti koje se odnose na iskorištavanje geografskog područja u svrhu istraživanja ili vađenja nafte, plina, ugljena ili drugih krutih goriva.

Djelatnosti na području transporta obuhvaćaju stavljanje na raspolaganje (pružanje) ili upravljanje mrežama za usluge javnog prometa željeznicom, automatiziranim sistemima, tramvajem, autobusom, trolejbusom ili žičarama (čl. 83).

Djelatnosti zračnih, pomorskih i riječnih luka jesu djelatnosti koje se odnose na iskorištavanje geografskog područja u svrhu stavljanja na raspolaganje zračnih luka, pomorskih luka, riječnih luka ili drugih prometnih terminala, prijevoznicima u zračnom, pomorskom ili riječnom prijevozu (čl. 84).

Djelatnosti na području pošte jesu pružanje poštanskih usluga ili drugih usluga koje ne uključuju poštanske usluge, a obavlja ih subjekt koji obavlja poštanske usluge (čl. 85).

Dalje se u ovom poglavlju objašnjavaju uslovi za nabavke kod društava koje obavljaju više djelatnosti, gdje se za osnovnu djelatnost uzima ona koja je glavni dio predmeta nabave.

---

<sup>12</sup> Zakon o izmjenama i dopunama ZJN BiH, Sl. gl. BiH, br. 70/06.

#### 2.1.2.12. Konkurentski zahtjev

Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda uređen je članovima 88 i 89 Nacrta. Za razliku od ZJN Nacrt razdvaja definiciju i dodjelu ugovora u ovoj vrsti postupka u dva člana. U stavu jedan člana 88 Nacrt donosi prvu izmjenu gdje ugovornom organu stavlja u obavezu objavljivanje dodatnog objašnjenja na internet stranici Agencije, što je ranije bilo samo u preporuci u članu 46 stav (2) ZJN.

Dalje, Nacrt u stavu (4) daje mogućnost imenovanja komisije za ovu vrstu nabavke ali također u alternativni daje prijedlog da član bude bez ovog stava, tj da se ne organizuje komisija kod ovih vrsta nabavki. U stavu (2) člana 89 Nacrt određuje da ponuda može sadržavati samo jednu cijenu, koja ne može biti predmetom pregovora niti izmjena kao ni sadržaj ponude, što nije bio slučaj u ZJN. Ovom odredbom se dokida praksa naknadnog mijenjanja cijene ili izvođenja dodatnih radova koji nisu bili navedeni u ponudi. Kao alternativno rješenje, Nacrt preporučuje da se iz člana 89 brišu stavovi (3) i (4) koji regulišu da se od tri pristigle ponude prihvata najpovoljnija i ukoliko ima manje od tri ponude da se postupak obustavlja i započinje novi postupak, te nudi sljedeće mogućnost: Ukoliko ugovorni organ zaprimi i samo jednu prihvatljivu ponudu, dodijelit će ugovor tom ponuđaču, i to najkasnije u roku od deset dana od dana okončanja postupka javne nabavke. Svakako da je alternativno rješenje u skladu sa drugim rješenjima ponuđenim u ovom Nacrtu u članu 71.

#### 2.1.2.13. Ovlasti Agencije za javne nabavke

Preventivno-instruktivne djelatnosti Agencije definisane u članu 93 donosi novitet koji Agenciji daje neku vrstu inspeksijskog nadzora nad procesom javnih nabavki. Ovakva vrsta ovlasti nije u praksi EU niti se u direktivama mogu naći preporuke za način obavljanja ovakve vrste nadzora.

Član 83 definiše da u svrhu otklanjanja nepravilnosti u postupku javne nabavke Agencija za javne nabavke može zatražiti od ugovornog organa dokumentaciju za nadmetanje ili pojedine njezine dijelove, odluke ugovornog organa i ostale podatke povezane s pojedinom nabavkom te očitovanje o izvršenoj nabavki. Također Agencija može dati mišljenje ugovornom organu o uočenim nepravilnostima i preporuku o načinu otklanjanja uočenih nepravilnosti. U cilju zaštite javnog interesa, Agencija za javne nabavke ovlaštena je pokrenuti postupke pravne zaštite pred Uredom za razmatranje žalbi. Ugovornim organima se stavlja u obvezu da Agenciji za javnu nabavku u zatraženom roku dostavi ili stavi na raspolaganje, na način kako je zatražila Agencija za javne nabavke, dokumentaciju za nadmetanje ili pojedine njezine dijelove, odluke ugovornog organa i ostale podatke povezane s pojedinom nabavkom te očitovanje o izvršenoj nabavci. Dalje, u stavu (4) propisuje da ovlaštenja Agencije za javne nabavke, način postupanja i druga bitna pitanja u vezi nadzora nad provedbom ovoga Zakona kroz obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti propisuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine Uredbom o provođenju nadzora putem obavljanje preventivno-instruktivne djelatnosti.

### 2.1.3. Dio III – Pravna zaštita

Dio III Nacrta sastoji se od dva poglavlja i osam odjeljaka, pet u prvom i tri u drugom poglavlju. Ovaj dio donosi veoma značajne izmjene u odnosu na važeći ZJN. Rješenja ponuđena u ovom dijelu u dobroj mjeri su usklađena sa Direktivom EU 2007/66 i uvode pravila korištenje rješenja



iz Zakona o upravnom postupku kao i mogućnosti korištenja Zakona o obligacionim odnosima. Načini i modeli pravne i sudske zaštite u drugostepenom postupku će ubrzati postupke javne nabavke. Nacrt daje jasne rokove za rješavanje predmeta u žalbenom procesu kao i za pokretanje drugostepenog postupka pred Sudom BiH.

U Poglavlju I (Postupak pravne zaštite) Nacrt definiše načela postupka, stranke u postupku, način dostavljanja pismena u inostranstvu, službeni jezik postupka, aktivnu legitimaciju za podnošenje žalbe, zabranu zaključenja ugovora, proces dokazivanja u postupku, određuje bitne povrede zakona, ovlaštenja Ureda za razmatranje žalbi (URŽ), sam sadržaj žalbe, način postupanja sa neurednom žalbom, način izjavljivanja žalbe, postupak ugovornog organa po žalbi, postupak izjavljivanja žalbe, njeno suspenzivno djelovanje, postupanje po zahtjevu za nastavak postupka javne nabavke od strane ugovornog organa, odluke po žalbi, spajanje postupka i dr.

Poglavlje II (Pravna zaštita protiv odluka URŽ-a), uređuje procese u drugostepenom postupku te definiše upravni spor, prekršajne odredbe, određuje supsidijarnu primjenu pravila upravnog postupka i odnos prema primjeni odgovarajućih odredbi zakona o obligacionim odnosima, pravo na naknadu troškova u postupku javne nabavke kao i nadležnost kod naknade troškova.

Nacrt određuje da se pored opštih načela, pravna zaštita zasniva i na načelima zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i kontradiktornosti postupka, (čl. 95). U postupku žalbe mogu se pojaviti u svojstvu stranaka; žalitelj, ugovorni organ i odabrani ponuđač. Pored toga, svojstvo stranke mogu imati i drugi privredni subjekti, koji imaju pravni interes u predmetnom postupku javne nabavke. Nacrt također određuje da stranke mogu biti zastupane od strane punomoćnika, a na odnose zastupanja koji nisu uređeni ovim Zakonom primijenit će se odredbe zakona kojim se uređuje upravni postupak (čl. 96).

Aktivnu legitimaciju za podnošenje žalbe Nacrt daje svakom privrednom subjektu koji ima ili je imao interes za dodjelu ugovora o javnoj nabavci i koji učini vjerovatnim da je bila ili je mogla biti u konkretnom postupku javne nabavke prouzrokovana šteta koja je nastala zbog nezakonitog djelovanja ugovornog organa (čl. 99). Ugovorni organ ne može potpisati ugovor o javnoj nabavci u roku deset dana, odnosno u roku od tri dana u postupcima nabavke male vrijednosti, od dana kada su ponuđači obaviješteni o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Također, Žalba izjavljena protiv obavještenja o dodjeli ugovora sprečava potpisivanje ugovora o javnoj nabavci za sve lotove koji su predmet istog postupka javne nabavke sa izuzetkom pregovaračkog postupka javne nabavke bez prethodne objave, te usluga iz Aneksa II Dio B (subvencionirane nabavke za određene predmete nabavke, čl 100).

Kao bitne povrede zakona u članu 102 Nacrt određuje: provođenje postupka javne nabavke bez donošenja odluke o početku postupka javne nabavke, sa sadržajem određenim članom 18 st. (1) i (2) ovoga Zakona; neusklađenost tenderske dokumentacije sa ovim Zakonom ili podzakonskim aktima, koja je dovela ili koja je mogla dovesti do diskriminacije kandidata odnosno ponuđača ili ograničenja konkurencije, odnosno nezakonite dodjele ugovora; objave obavještenja o postupku javne nabavke koje nisu u skladu sa ovim Zakonom ili podzakonskim aktima; propuštanje roka vezano za postupak otvaranja ponuda, odnosno propuštanje roka za ocjenu zahtjeva za učešće; izbor ponude koja nije najpovoljnija te izbor neprihvatljive ponude.

Žalba se izjavljuje URŽ-u, a predaje ugovornom organu u pisanom obliku direktno ili preporučenom poštanskom pošiljkom, u dovoljnom broju primjeraka a najmanje tri primjerka. Žalba se podnosi u roku od 5 do 7 dana zavisno na koji postupak u toku javne nabavke ili

odluku se podnosi žalba. Žalba ima suspenzivno djelovanje te izjavljena žalba odlaže nastavak postupka javne nabavke do donošenja odluke o URŽ.

Nacrt predviđa mogućnost podnošenja zahtjeva za nastavak postupka javne nabavke od strane ugovornog organa bez obzira na pokrenuti žalbeni proces, podnosi se istovremeno uz odgovor na žalbu. Zahtjev se može podnijeti ukoliko za ugovorni organ može nastati šteta koja je nesrazmjerna vrijednosti nabavke ukoliko se postupak obustavi (čl. 110).

URŽ ima obavezu da u roku od 15 dana donese odluku po žalbi od dana prijema žalbe od strane ugovornog organa, čl 112 stav (3). Ako ugovorni organ nakon prijema žalbe, utvrdi da je ona djelomično ili u cijelosti osnovana može, ispraviti radnju, poduzeti činjenje ili može postojeću odluku staviti van snage i zamijeniti je drugom odlukom, ili poništiti postupak javne nabavke, te o tome obavijestiti učesnike u postupku javne nabavke na način određen ovim Zakonom, u roku od 5 (pet) dana od dana prijema žalbe. Protiv nove odluke ugovornog organa, činjenja, nečinjenja, ponuđač ima pravo žalbe pod uslovima iz ovoga Zakona, u roku od 5 (pet) dana od dana kada je podnosilac žalbe primio odluku po žalbi od ugovornog organa. (čl. 113 stav (1) i (2))

U članu 118 Nacrt definiše upravni spor kao drugostepeni postupak te utvrđuje da protiv odluke URŽ-a ugovorni organ može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 (trideset) dana od dana prijema odluke po kojoj sud postupa u hitnom postupku. Također, ugovorni organ ili žalitelj može podnijeti i zahtjev za odlaganje konačne odluke URŽ-a, zajedno sa tužbom kojom se pokreće upravni spor u istom roku.

U članu 119 Nacrt uvodi novinu i određuje prekršajne odredbe te daje ovlasti Agenciji i URŽ-u da mogu podnijeti prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje, kada utvrde da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu odredbi ovog zakona. Novčane kazne predviđene stavom (3) Nacrta određuju se u rasponu od 1.500,00 do 15.000,00 KM.

Članovi 120 i 121 određuju supsidijarnu primjenu odredaba Zakona o upravnom postupku kod postupaka pred URŽ koji nisu uređeni ZJN i Zakona o obligacionim odnosima kod neispunjavanja obaveza iz ugovora o javnim nabavkama.

Privrednim subjektima se daje pravo na podnošenje zahtjeva za naknadu štete od ugovornih organa, ukoliko ugovorni organ povrijedi odredbe ZJN, čl 122 stav (1). Nadležnost za rješavanje zahtjeva iz člana 122 data je URŽ-u.

#### **2.1.4. Dio IV – Prelazne i završne odredbe**

U Ovom dijelu Nacrt definiše Prelazne odredbe i rješavanju postupaka javnih nabavki pokrenutih prije stupanja na snagu ovog Nacrta. Također, se stavlja u obavezu Agenciji da izradi i uspostavi sistem elektronskog objavljivanja obavještenja na internet stranici Agencije. Nacrt definiše i prestanak važenja ranijih zakona kao i moment stupanja na snagu ovog Nacrta.

### 2.1.5. Aneks I i II

Aneks I sadrži listu radova na koji se primjenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama dok Aneks II sadrži kategorije usluga koje su vezane za postupke javnih nabavki.

## 3. Zaključak

Proces javnih nabavki u Bosni i Hercegovini predstavlja značajno tržište i otvara velike mogućnosti za razvoj privrede i poslovnog okruženja u državi. Pouzdanih procjena vrijednosti tržišta javnih nabavki nema, međutim prema tvrdnjama udruženja Tender<sup>13</sup> iz Banja Luke, vrijednost tržišta javnih nabavki prelazi 3 milijarde KM na godišnjem nivou.

Zakon o javnim nabavkama je procesni zakon koji definiše tok postupka javnih nabavki. Ovaj zakon bi trebao da obezbijedi zakonski okvir za efikasan način trošenja javnih sredstava ali uz poštovanje principa transparentnosti, konkurencije, jednakog pristupa pravnoj zaštiti, nediskriminacije i jednako-pravnosti. Važeći ZJN je od momenta usvajanja 2004 pa do danas bio predmet mnogih kritika stručne ali i opšte javnosti kao i institucija za praćenje napretka BiH u Euro-Atlanskih integracija<sup>14</sup>. Zbog nedostataka ovog zakona nastajali su mnogi problemi u procesima javnih nabavki, odugovlačenje procesa, brojni sudski sporovi, netransparentnost u procesima, brojne žalbe ali i tvrdnje da oko 400 miliona KM<sup>15</sup> na godišnjem nivou u javnim nabavkama „pojede“ korupcija.

Agencija kao predlagač Nacrta nastojala je ponuditi rješenja za mnoge probleme koji su uočeni u primjeni važećeg ZJN te ih unaprijediti i uvesti nove instrumente koji su usklađeni sa Direktivama EZ ali i domaćom pravnom praksom. U mnogim aspektima je uspjela pomiriti ova dva kriterija ali u nekim i nije, poput *izuzeća od primjene zakona ili preventivno-instruktivna djelatnost Agencije*. Pored toga predlagač je ponudio Nacrt na javnu raspravu kako bi prikupio što više komentara učesnika u procesu javnih nabavki, civilnog sektora i drugih zainteresovanih strana te ih uvrstio u zakon, što na neki način predstavlja (vrlo pozitivan) presedan u zakonodavnoj praksi BiH.

U ovom radu utvrdili smo značajan broj noviteta i izmjena u odnosu na važeći ZJN. Promjene unešene u Nacrt se mogu podijeliti u tri skupine i to na: a) nove institute preuzete iz Direktiva EZ, b) bitne izmjene rješenja u važećem ZJN i c) manje korekcije rješenja u ZJN. Novi instituti preuzeti iz direktiva EZ i uvršteni u Nacrt će u velikoj mjeri doprinijeti poboljšanju konkurentnosti, transparentnosti, jednostavnijeg postupanja, skraćivanja trajanja procesa i poboljšanja pravne zaštite u procesima javnih nabavki.

Jedan od noviteta preuzetih iz Direktiva EZ je i *Komparativni dijalog* (čl. 29 i 30) koji se primjenjuje kod izuzetno složenih i dugotrajnih postupaka javnih nabavki a najčešće se primjenjuje u postupku dodjele koncesija i odabiru privatnog partnera. *Prethodnim informacijskim obavještenjem* (čl. 37) se daje mogućnost i ugovornim organima ali i ponuđačima da planirano priđu procesu, skraćuju se rokovi i olakšava izbor. Svakako jedna od najbitnijih novina je uvođenje CPV – Opšteg rječnika javnih nabavki, kao sistema obilježavanja predmeta

---

<sup>13</sup> Više informacija o ovom udruženju i njihovim aktivnostima može se naći na internet stranici [www.tender.ba](http://www.tender.ba).

<sup>14</sup> Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, vidi s. 1.

<sup>15</sup> N.V, *Tenderi u BiH i dalje poligon za namještaljke – Potrebne drakonske novčane kazne*, dostupno na [www.ekapija.ba](http://www.ekapija.ba).

javne nabavke. Ovim sistemom označavanja se ukida mogućnost „ciljanog“ postavljanja tehničkih uslova, favoriziranja određenog proizvođača, ali se i daje mogućnost lakšeg prepoznavanja predmeta nabavke na međunarodnom tržištu jer je to međunarodno prihvaćen način obilježavanja roba i usluga. Pored navedenih, izdvojili smo i *Rezervirani ugovor* (čl. 9), *uslove za dobacivanje zahtjeva za učešće* (čl.70) kao i *sistem kvalifikacija* iz člana 39 koji pruža uslove za fleksibilnije postupanje kao novitete i objasnili njihove prednosti. *Prestanak postupka javnih nabavki* (čl. 71) daje mogućnost da se i sa jednom primljenom prihvatljivom ponudom postupak javnih nabavki može nastaviti što je do sada predstavljalo veliku kočnicu jer važeći ZJN predviđa minimalno tri ponude za nastavak procesa. Također smo objasnili i izmjene i novosti u procesima *pravne zaštite* (čl. 95 – 124) i otvaranja mogućnosti žalbenog procesa u drugostepenom postupku pred Sudom BiH.

Od bitnih izmjena rješenja važećeg ZJN izdvojili smo *rokove* (Odjeljak F – čl. 40 – 45) gdje u pojedinim procesima imamo skraćenje, kao kod prethodnog obavještenja, dok kod drugih, poput javnih nabavki međunarodnog vrijednosnog razreda, imamo produženje rokova. *Subvencionirani ugovori* se mijenjaju (član 7) i jasno se određuje postotak subvencije. *Okvirni sporazum* (član 32) definiše se u skladu sa Direktivama EU i daje cijeli niz mogućnosti za primjenu. *Kvalifikacija kandidata i ponuđača* (čl. 45 - 53) je jasno definisana i smanjuje mogućnost za neosnovano odbijanje ponuda na osnovu proizvoljne procjene ili prethodno određenih kvalifikacija koje nisu bliske većini učesnika na tržištu. Međutim, u ovom dijelu Nacrt ne nudi rješenje za problem licenci za obavljanje određenih djelatnosti koje su propisane drugim zakonima a koje se postavljaju kao uslov za obavljanje određenih usluga, poput avio prijevoza ili građevinskih radova, ili nabavku određenih roba, poput medicinske opreme ili potrošnog bolničkog materijala. Ovaj problem posebno dolazi do izražaja kod javnih nabavki međunarodnog vrijednosnog razreda gdje učesnici iz drugih zemalja ostaju diskriminirani za pravo učešća ili ukoliko dobiju ugovor, moraju prvo pribaviti odgovarajuću licencu od nadležnog ministarstva na entitetskom nivou. Nacrt, dalje, ukida mogućnost *zabrane podugovaranja* (čl. 75) te za *konkurentski zahtjev* daje nova rješenja čime povećava transparentnost u ovom postupku nabavke (čl. 88 i 89). *Pravna zaštita* daje rješenja koja će ubrzati sam postupak javne nabavke. Pored toga nacrt uvodi i mogućnost podnošenja prekršajne prijave koje mogu podnijet Agencija kao i Ured za razmatranje žalbi.

Od ostalih unapređenja izdvojili bismo: *proširenje izuzeća* (član 10); fleksibilnije definisanje postupanja za predmete nabavke iz Aneksa II dio B (član 8); *procjena vrijednosti nabavke* (član 15) i *garancije* (član 63) se definišu zakonom, a ne podzakonskim aktom, što je ranije bio slučaj; ukida se mogućnosti traženja *garancije* za ponudu za nabavke vrijednosti manje od 100.000,00 KM te davanje mogućnosti za *pokretanje upravnog spora* i ugovornim organima.

Odstupanja u odnosu na praksu i Direktive EZ, u najbitnijoj mjeri, izražena su u odredbama o *izuzeću, komunalnim djelatnostima* i određivanju *ovlasti Agencije* kao nadzornog organa. Svakako da ova odstupanja imaju svoja opravdanja ukoliko se uzmu u obzir postojeći zakonski okviri i izgrađena infrastruktura u ovim oblastima. Kod *izuzeća* do izražaja dolaze ovlasti dodijeljene ustavom i zakonima pojedinim organima (*obrana, državna tajna, prirodni i zakonski monopoli i dr.*) kao i drugim institucijama (*diplomatska predstavništva*) i njihovim statusom u državi. Praksa EZ jeste a posebnim aktom uređuje komunalne djelatnosti i procese javnih nabavki vezanim za ove djelatnosti. Predlagač u okviru Nacrta daje rješenje i jasno definiše djelatnosti preuzete iz zasebne directive EZ, te na taj način, zajedno sa drugim vrstama, reguliše i

ovu vrstu javnih nabavki. Što je s obzirom na veličinu tržišta, vrijednostima nabavki i način na koji je ova oblast regulisana dobro rješenje. Davanjem ovlasti Agenciji da bude neka vrsta regulatora i kontrolora sektora javnih nabavki predstavlja presedan. Ovu ulogu treba da obavljaju organi koji imaju ovlasti da vrše praćenje nezakonitih djelatnosti u državi i da u potrebnom momentu djeluju u skladu sa svojim ovlastima. Uloga Agencije treba da bude zadržana u postojećem kapacitetu i jedino može preporučiti ovlaštenim organima određene aktivnosti ili podnijeti prijavu protiv lica koja djeluju suprotno zakonu.

Ovaj zakon predstavlja odlično rješenje za uređenje javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Predlagač je uspio da maksimalno iscrpi svoje mogućnosti i u najvećoj mogućoj mjeri, u datom momentu, uskladi rješenje sa praksama i Direktivama EZ. Rješenja ponuđena u ovom zakonu će doprinijeti kreiranju uslova za poštovanje principa transparentnosti, konkurencije, jednakog pristupa pravnoj zaštiti, nediskriminacije i jednako-pravnosti u procesima javnih nabavki u BiH. U bitnome će povećati efikasnost, skratiti vrijeme kao i troškove procesa.

Izrada ovog zakona je tek u srednjoj fazi, konačan sud o ovom nacrtu moguće će biti donijeti tek nakon što se završi i druga faza javne rasprave i pripremi finalna verzija prijedloga zakona koja će biti upućena u daljnju proceduru. Vjerujem da će do tog momenta ovaj nacrt pretrpjeti izmjene, ali i da će te izmjene samo doprinijeti još boljem načinu regulisanja ove oblasti u BiH.

## Korištena literatura

1. DIRECTIVE 2004/17/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, Official Journal of the European Union.
2. DIRECTIVE 2004/18/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Official Journal of the European Union.
3. DIRECTIVE 2007/66/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts.
4. Dr Martin Trybus, *PRAVO I POLITIKA JAVNIH NABAVKI EU, Izbor tekstova*, 2006, EUPPP, Program podrške Evropske Unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba).
5. Đinita Fočo, *Komparativni prikaz Direktiva EU u oblasti javnih nabavki i Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine*, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba)
6. EUPPP, Program podrške Evropske Unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, *Direktive Evropske Unije o Javnim Nabavkama*, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba).
7. EUPPP, Program podrške Evropske Unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, *Evropski sud pravde o javnim nabavkama*, izvod iz prakse, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba)
8. Evropska Komisija, *Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010*, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).
9. Nacrt Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, dostupno na [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba).
10. Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, Službeni Glasnik BiH, broj 03/05.
11. Zakon o izmjenama i dopunama ZJN BiH, Službeni Glasnik BiH, broj 70/06 od 04. 09. 2006. godine.
12. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Službeni Glasnik BiH, broj 49/04.