

Rifat Zlomužica*

Javne nabavke u BiH Slabosti i nedorečenosti zakonskih rješenja

Sadržaj

1. Javne nabavke prema EU-standardima
2. Zakon o javnim nabavkama
 - 2.1. Općenito
 - 2.2. Regulatorna poglavlja IV
 - 2.2.a) Institucija (Odjeljak I)
 - 2.2.b) Postupak revizije
 - 2.2.b. a) Rad prvostepenog organa po ulaganju prigovora
 - 2.2.b.b) Odnos Zakona o javnim nabavkama i Zakona o upravnom postupku BiH u postupku revizije javnih nabavki
 - 2.2.b.c) Rad drugostepenog organa po ulaganju žalbe
 - 2.2.b.d) Nepravilan postupak – primjeri
 - 2.2.b.e) Diskriminacija po osnovu entitetske pripadnosti
3. Zaključak

1. Javne nabavke prema EU-standardima

Bosna i Hercegovina se nalazi na putu za članstvo u Evropskoj uniji (EU). Put za punopravno članstvo u Evropskoj uniji vodi kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Sklapanjem ovoga Sporazuma državi se u evolutivnoj klauzuli potvrđuje status potencijalnog kandidata za članstvo. Kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana, BiH će morati implementirati *acquis communautaire* (pravne stečevine) u svoj državno-pravni sistem. Jedna od oblasti prava koja se mora uskladiti sa zahtjevima Sporazuma Evropske zajednice (EZ) i supsidijarnim pravom je oblast javnih nabavki.

U septembru 2004. godine, u Bosni i Hercegovini je usvojen prvi Zakon o javnim nabavkama na državnom nivou i objavljen je u Službenom glasniku BiH br. 49/04. Ovaj zakon ima za cilj da legislativu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini dovede na nivo standarda zemalja-članica EU.¹ Razumijevanje pravnih zahtjeva zakona o javnim nabavkama EU je stoga uslov za razumijevanje Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.

Pravo EU transformira zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini, zajedno sa sistemom javnih nabavki. U tom su smislu osnovane nove institucije poput Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi. One garantuju svim ponuđačima, bez obzira da li su domaći ili iz zemalja-članica EU, pravedne i transparentne postupke nabavke i efektivne mehanizme pravnih lijekova.

Općenito uzev, oblast javnih nabavki izuzetan značaj ima i u zemljama Evropske unije. Ukupna vrijednost javnih nabavki u zemljama EU (u 2002. godini) procjenjena je na 16,3% BDP. Iako borba protiv korupcije nije primarni cilj propisa o javnim nabavkama, pouzdani i transparentni

* Autor je dipl. pravnik, saradnik FCJP.

¹ M. Trybus, *Pravo i politika javnih nabavki*, 2006, s. 7.

postupci javnih nabavki, smanjuju prostor za prevaru i korupciju, odnosno mogućnost zloupotrebe. Prema nekim utemeljenim procjenama,² u EU-u se na korupciju odlije cca 15% ukupne vrijednosti javnih nabavki, iz čega proizlazi da je (u posmatranoj 2002. godini) zbog toga izgubljeno oko 225 milijardi eura. Prema tome, potencijalne koristi od suzbijanja korupcije u ovoj oblasti, putem unapređivanja sistema javnih nabavki, su višestruke.

Javne nabavke u Evropskoj uniji regulisane su Direktivom 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavci radova, javnoj nabavci roba i javnoj nabavci usluga, [2004] Službeni glasnik L-134/114 i Direktivom 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 03. 2004. godine koja koordinira postupke nabavke za organe koji djeluju u sektorima voda, energije, saobraćaja i pošte, [2004] Službeni glasnik L-134/1.³ Novim propisima su konsolidirani postojeći tekstovi klasičnih direktiva, pojednostavljuju se neke odredbe, uvode se moderne i fleksibilnije tehnike za postupke (okvirni sporazum, konkurentni dijalog, elektronska nabavka itd.). Treba napomenuti da cilj propisa o javnim nabavkama EU nije usklađivanje svih državnih pravila o javnim nabavkama već uspostavljanje minimalnog seta zajedničkih pravila koja će štititi osnovne principe iz Sporazuma (nediskriminacija i četiri velike slobode – sloboda prometa robe, usluga, ljudi i kapitala) u segmentu javnih nabavki. Ova zajednička pravila se odnose na:

- predmet režima javnih nabavki (definicije ugovornog organa i javnih ugovora)
- definicija dostupnih postupaka javnih nabavki i uslova za njihovu upotrebu
- tehničke specifikacije (korištenje standarda)
- pravila oglašavanja (objavljivanje obavještenja o javnim nabavkama)
- kriteriji za kvalifikaciju kandidata i odabir najbolje ponude
- osnovni zahtjevi po pitanju postupka revizije

Ciljevi jedinstvenog sistema javne nabavke su koordinirano provođenje postupaka i transparentna dodjela ugovora o javnoj nabavci, jednaki tretman svih učesnika sistema javne nabavke, poticanje tržišnog nadmetanja i održivog privrednog rasta, unapređenje primjene modela javno-privatnog partnerstva, te istovremeno pružanje jedinstvene pravne zaštite.

Osnovni cilj i svrha Zakona o javnim nabavkama BiH je da se obezbjedi poštivanje načela preuzetih iz Direktiva EU kao i pravilna primjena postupaka javnih nabavki u skladu s Direktivama EU. Prema izvještajima koje je prikupila Agencija za javne nabavke za 2008. godinu, ukupna vrijednost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini iznosila je 1.972.330.047,28 KM, što je 8,68% BDP-a u Bosni i Hercegovini.⁴

Usvajajući Zakon o javnim nabavkama, Bosna i Hercegovina je ispunila svoju obavezu, tj. implementirala je dio *acquis communautaire* iz oblasti javnih nabavki. Zakonom je osiguran princip „efikasnosti korištenja javnih sredstava“, na transparentan način, potičući konkurenciju

² Preuzeto sa: www.googleusercontent.com, prevara, korupcija i javne nabavke, www.blic.rs, korupcija u javnim nabavkama godišnje odnese oko 800 miliona eura, www.slobodnaevropa.org/content/srbija_javne_nabavke/1973-854.html, sve preuzeto 18.10.2010. godine.

³ Trybus, (fn. 1), s. 8.

⁴ www.javnenabavke.ba, strategija razvoja sistema javnih nabavki BiH za period 2010-2015, preuzeto dana 26. 10. 2010.

među dobavljačima, te integritet javnih nabavki,⁵ gdje podmićivanje, pristrasnost ili neetičko ponašanje nemaju mjesta u uspješnom sistemu javnih nabavki. Da li je to zaista tako? Odgovor je predmet ove analize uz poseban osvrt na postupak revizije javnih nabavki.

2. Zakon o javnim nabavkama

2.1. Općenito

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine⁶ sastoji se od pedesetsedam članova, podjeljenih u šest poglavlja: poglavlje I – Opće odredbe; poglavlje II – Postupci dodjele ugovora u kategoriji domaćih vrijednosnih razreda; poglavlje III - Dodjela ugovora ispod domaćih vrijednosnih razreda; poglavlje IV – Pimjena Zakona; poglavlje V – Usvajanje podzakonskih akata i poglavlje VI – Prijelazne odredbe, prestanak važenja, stupanje na snagu. Poglavlja su dalje podjeljena na odjeljke.

Od njegovog usvajanja (2004) do danas, Zakon je pretrpio određene izmjene i dopune.

Svrha i predmet Zakona o javnim nabavkama BiH (u daljnjem tekstu Zakon) propisana je, Poglavljem I, odjeljak I, članom 1 Zakona, gdje su u stavu (1) propisana prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavke, a u stavu (2) je propisano da se javna nabavka odnosi na nabavke roba, usluga i radova, a provode je „Ugovorni organi“. Ugovorni organi u skladu sa članom 3 Zakona su: svaki organ uprave na državnom, entitetskom, kantonalnom ili lokalnom nivou, svaki javni subjekt i/ili privredno društvo – koji je osnovan u posebnu svrhu zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a nema industrijski ili komercijalni karakter, koji ima svojstvo pravnog lica i koji većinskim dijelom finansiraju organi na državnom ili lokalnom nivou uprave ili drugi javni subjekti (...). Zakon o javnim nabavkama BiH na jedinstven način obuhvatio je sve ugovorne organe iz Direktive 17/2004 i Direktive 18/2004, sa određenim razlikama u komunalnom sektoru. Kada je u pitanju komunalni sektor, Direktiva 17/2004 koordinira postupke iz ovog sektora i pokriva ne samo javne organe, već uključuje i privatne kompanije koje nisu direktno finansirane iz javnih sredstava. Subjekti koji djeluju u komunalnom sektoru ne djeluju u normalnim tržišnim okolnostima zbog zatvorene prirode njihovih tržišta (monopol ili oligopol) ili zbog posebnih ili ekskluzivnih prava koja im dodjele državni organi (naš Zakon ne definiše ekskluzivna prava). Pravni ili tehnički monopol ograničava (ili čak onemogućuje) konkurenciju.⁷ S druge strane, cijena i kvalitet usluga koje oni nude (voda, energija, transport, poštanske usluge) su vrlo važne za društvo i ekonomiju. Stoga vlade žele da zadrže makar indirektnu kontrolu i uticaj na nabavku.

Član 6, Odjeljka III, Poglavlja I, Zakona, popisuje vrijednosne razrede. Stavom (1) je propisano da „vrijednost ugovora o javnoj nabavci procjenjuje ugovorni organ na početku postupka nabavke u skladu sa odredbama stava (5) do stava (8) ovog člana. Ta vrijednost odredit će koje će

⁵ Riječ „integritet“ u smislu javnih nabavki označava pravila ponašanja osoba zaduženih za implementaciju postupaka javnih nabavki, više o tome S. L. Schooner, *Pravo i politika javnih nabavki EU, Ciljevi državnog zakona o ugovorima*, 2006, s. 18.

⁶ Sl. gl. BiH br.49/04.

⁷ Preuzeto sa: www.cepei.ba, direktive iz oblasti javni nabavki i komparacija sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, preuzeto dana 17.10.2010.

se poglavlje ovog zakona primjenjivati na postupak dodjele ugovora, u skladu sa odredbama iz stava (2) i stava (3) ovog člana“.⁸

Posebno je važan član 6 Zakona, jer on propisuje u kojim slučajevima se primjenju primarni, tj. domaći vrijednosni razredi, a u kojim međunarodni vrijednosni razredi. Vrijednosni razredi nam određuju koja vrsta postupka javne nabavke će se primjenjivati u konkretnom slučaju.

Direktive EU definišu vrste postupaka koji se primjenjuju, vrijednosne razrede, kao i izuzeća od primjene direktiva EU. Zakon BiH u definisanju postupaka javnih nabavki u cjelosti je preuzeo neke od vrsta postupaka, međutim postoje razlike, kako u vrsti postupaka tako i u vrijednosnim razredima, i izuzeću od primjene. Direktive EU nalažu pravila koja se primjenjuju samo na javne nabavke visokih vrijednosti, iznad određenog vrijednosnog razreda. Direktive EU se primjenjuju samo na ugovore, koji zbog svojih visokih vrijednosti mogu biti interesantni stranim kompanijama. Bilo bi nerealno i neefikasno (i tehnički nemoguće) objaviti na nivou cijele EU informacije o svakom i najmanjem ugovoru koji se dodjeljuje u zemljama članicama EU. To bi kompliciralo, produžavalo i povećavalo trošak procedure kod malih i jednostavnih ugovora. Vrijednosni razredi definišu se članom 7 Direktive 2004/18 i članom 16 Direktive 2004/17. Komisija svake dvije godine revidira i verificira vrijednosne razrede. Postoje znatne razlike između vrijednosnih razreda prema direktivama EU i onih prema Zakonu o javnim nabavkama BiH. Ali, kada se posmatraju vrijednosni razredi prema direktivama EU oni vrijede samo za nabavke koje se objavljuju u Službenom glasniku EU, dok za sve nabavke koje su ispod vrijednosnih razreda definisanim u direktivama važe pravila definisana nacionalnim zakonodavstvom zemalja članica, uz uslov da nacionalna zakonodavstva u oblasti javnih nabavki moraju slijediti principe javnih nabavki iz Direktiva EU.⁹

Stav 2 a) člana 6 Zakona propisuje: „Kada je vrijednost ugovora jednaka ili veća od 30.000,00 KM u slučaju roba i usluga ili 60.000,00 KM u slučaju radova, ugovorni organ primjenjivat će Pravila utvrđena u Poglavlju II ovog Zakona“. To iz konteksta Poglavlja II znači da će se ugovori o javnoj nabavci dodjeljivati putem: a) otvorenog postupka, b) ograničenog postupka s pretkvalifikacijom, c) pregovaračkog postupka s objavljivanjem obavještenja o nabavci, d) pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci i e) konkurs za izradu idejnog rješenja. U slučaju kada je vrijednost ugovora niža od 30.000,00 KM za robe i usluge, ili 60.000,00 KM za radove, ugovorni organ primjenjivat će Pravila utvrđena u Poglavlju III ovog zakona.¹⁰ Dodjelu ugovora ispod domaćih vrijednosnih razreda reguliše Poglavlje III Zakona, članom 45, vrste postupaka za dodjelu ugovora ispod domaćih vrijednosnih radova, članom 46, konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda, i članom 47, direktni sporazum. Međutim, ugovorni organ nije obavezan na primjenu člana 46 Zakona (Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda), na ugovore čija je vrijednost ispod 50.000,00 KM za robe i usluge, ili 80.000,00 KM za radove. Navedeno proizlazi iz člana 45, stav (1) a) i b) Zakona, gdje je propisano da ugovorni organ za ugovore o nabavci roba, usluga ili radova čija je vrijednost procjenjena ispod domaćeg vrijednosnog razreda, ugovor „može“ dodjeliti u skladu sa Pravilima iz Poglavlja II, ili kroz postupak konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda (član 46 Zakona).

⁸ Zakon o javnim nabavkama BiH, čl. 6 (Sl. gl. BiH br.49/04).

⁹ Usp navode u fn.6, www.ceppei.ba (fn. 7).

¹⁰ Član 6 Zakona, koji reguliše vrijednosne razrede, pretrpio je određene promjene Zakonom o izmjenama Zakona o javnim nabavkama BiH (Sl. glasnik BiH, br. 12/09), u pogledu granice za određivanje onog postupka javne nabavke će se primjenjivati: za robe i usluge je određen iznos od 50.000,00 KM, a za radove 80.000,00 KM.

Ugovornom organu, u skladu sa članom 47 Zakona, data je mogućnost sklapanja ugovora male vrijednosti, čija procjenjena vrijednost ne prelazi iznos od 5.000,00 KM, putem direktnog sporazuma. „Direktni sporazum podrazumjeva postupak u kojem ugovorni organ prikuplja prijedlog cijene ili ponudu od pojedinačnog dobavljača, davaoca usluga ili izvođača radova i pregovara ili prihvata tu cijenu kao uslov za konačni sporazum“. ¹¹ Da bi direktni sporazum bio primjenjiv ugovorni organ usvaja interni pravilnik, a isti mora biti u skladu sa modelom koji priprema Agencija za javne nabavke.

U slučaju kada je vrijednost roba ili usluga jednaka ili veća od 500.000,00 KM za državne organe ili 700.000,00 KM za lokalne organe ili javne subjekte, odnosno kada je vrijednost radova jednaka ili veća od 2.000.000,00 KM, postupak javne nabavke će biti otvoren za međunarodnu konkurenciju, u skladu sa članom 6, stav (3) Zakona. Ugovorni organ u ovom slučaju postupat će po Pravilima utvrđenim u Poglavlju II Zakona. U odnosu na Pravila u Poglavlju II Zakona koji se primjenjuju na domaći vrijednosni razred, kada je postupak otvoren za međunarodnu konkurenciju, obavještenje o nabavci mora sadržavati „sažetak obavještenja na engleskom jeziku“, ¹² te dulje rokove za podnošenje zahtjeva i ponuda. Iz navedenog se vidi da Zakon o javnim nabavkama poznaje više vrsta postupaka za dodjelu ugovora, kao što su:

- otvoreni postupak,
- ograničeni postupak s pretkvalifikacijom,
- pregovarački postupak s objavljivanjem obavještenja o nabavci,
- pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci,
- konkurs za izradu idejnog rješenja

iz Poglavlja II Zakona, koji su primjenjivi i za međunarodnu konkurenciju, te

- konkurentski poziv za dostavljanje ponuda, i
- direktni sporazum

iz Poglavlja III Zakona. Posljednji regulišu postupke javnih nabavki ispod domaćeg vrijednosnog razreda, tj. regulišu ugovore male vrijednosti, za koje bi se moglo istaći da su interesantni samo lokalnom poduzetništvu.

Po pitanju vrste postupaka javnih nabavki, upoređujući Direktive EU i Zakon o javnim nabavkama BiH, naš Zakon ne definiše postupak Konkurentskog dijaloga kao poseban postupak. Ovaj postupak se koristi kod složenih i kompleksnih javnih nabavki uz posebne uslove i zahtjeve koji moraju biti ispunjeni da bi se ova vrsta postupka mogla primijeniti.

Zakonodavni okvir sistema javnih nabavki, kao što je gore navedeno, počiva na Direktivama EU 2004/17 i 2004/18, i u dobroj mjeri je usuglašen sa zahtjevima iz Direktiva. Međutim, u ovom stadiju pridruživanja BiH Evropskoj uniji, napredak u postupku pridruživanja mjeri se, prije svega, stepenom i dinamikom usaglašavanja domaćih propisa sa *aquies communautaire-om*. Tako se mora konstatirati da Bosna i Hercegovina u ovom dijelu nije ostvarila napredak od usvajanja Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Naime, u periodu pripreme Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Direktive EU 2004/17 i 2004/18 nisu bile na snazi, tako da se neka od rješenja iz Zakona baziraju na starim direktivama EU, koje su van snage.

¹¹ Čl. 47 (fn.7).

¹² Čl. 6, st. 3 (fn.7).

2.2. Regulatorna Poglavlja IV

2.2.a) Institucije (Odjeljak I)

Zakonom o javnim nabavkama BiH osnovane su *Agencija za javne nabavke* (član 48 Zakona) i *Ured za razmatranje žalbi* (član 49 Zakona), kao institucije koje garantuju svim ponuđačima, bez obzira da li su domaći ili iz drugih zemalja, pravedne i transparentne postupke nabavke i efektivne mehanizme pravnih lijekova. Međutim, formiranje ovih institucija je kasnilo, tako da Agencija postaje operativna tek polovinom 2006. godine, a Ured nekoliko mjeseci kasnije. U prelaznom periodu, do formiranja Ureda, ulogu drugostepenih žalbenih institucija obavljala su entitetska ministarstva finansija, kao i Ministarstvo finansija i trezora BiH. Imajući u vidu poseban značaj Ureda za razmatranje žalbi u postupku kontrole javnih nabavki i zaštite interesa učesnika u javnim nabavkama, kašnjenje u uspostavljanju Ureda imalo je negativne posljedice po funkcionisanje ove oblasti.

Agencija za javne nabavke (u daljem tekstu: Agencija) je zakonom osnovana, samostalna upravna organizacija i u vršenju svojih nadležnosti djeluje u skladu sa zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, za svoj rad odgovara Vijeću ministara BiH. Agencijom rukovodi *direktor i odbor*. Direktora Agencije imenuje Vijeće ministara BiH, u saradnji sa Agencijom za državnu službu, i to na period od pet godina. Odbor ima sedam članova, i to, po službenoj dužnosti tri ministra: Ministra finansija i trezora BiH, Ministra finansija FBiH, Ministra finansija RS i četiri stručnjaka odabrana putem javnog konkursa, na mandat od pet godina. Agencija ima sjedište u Sarajevu i dvije filijale u Banja Luci i Mostaru. Agencija je odgovorna za adekvatnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH. Unutrašnja organizacija Agencije je uređena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Agencije za javne nabavke, koji je potvrdilo Vijeće ministara BiH saglasno članu 22, stav (4) Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine,¹³ na 45. sjednici održanoj 24.04.2008. godine. Članom 1, stav (1) Pravilnika utvrđuje se unutrašnja organizacija Agencije i to: organizacione jedinice i njihova nadležnost, način rukovođenja Agencijom, planiranje i izvršavanje poslova, prava, ovlaštenja i odgovornosti državnih službenika u obavljanju poslova, ukupan broj državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova, naziv i raspored poslova po organizacionim jedinicama, sa opisom poslova za svakog državnog službenika i zaposlenika, ili grupu državnih službenika ili zaposlenika, uslovi u pogledu stručne spreme i drugih uslovi za rad na određenim poslovima, broj pripravnika koji se primaju u radni odnos i uslovi za njihov prijem, i druga pitanja u vezi sa unutrašnjom organizacijom i radom Agencije.

Zadaci Agencije su, između ostalog: a) predlaganje izmjena i dopuna Zakona i podzakonskih akata, b) praćenje primjene Zakona, c) osmišljavanje priručnika i smjernica za javne nabavke, d) objavljivanje standardne tenderske dokumentacije i standardnih obrazaca, e) pružanje tehničke i savjetodavne pomoći ugovornim organima i dobavljačima, f) objavljivanje, prikupljanje i analiziranje informacija o nabavkama dodjeljenim ugovorima o javnoj nabavci, g) objavljivanje priručnika i informacija o programima obuke, h) podnošenje godišnjeg izvještaja Vijeću ministara BiH. Dakle, Agencije za javne nabavke, u okviru svojih nadležnosti odgovorna je za prikupljanje, analizu i objavljivanje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama. Nadležnost Agencije prema navedenom završava se s dodjelom ugovora. U skladu sa Uputstvom o pripremi i dostavi izvještaja o dodjeli ugovora u

¹³ Sl. gl. BiH, br. 5/03, 42/03 i 26/04.

postupcima javnih nabavki iz poglavlja II i poglavlja III Zakona¹⁴ ugovorni organi su dužni dostavljati izvještaj o provedenom postupku javne nabavke Agenciji isključivo putem elektronskog sistema za dostavu izvještaja, počev od 01. 01. 2010. godine.

Svaki dobavljač u postupku javne nabavke, ukoliko smatra da je tokom postupka prekršen Zakon o javnim nabavkama ili podzakonski akti, ima pravo uložiti prigovor ugovornom organu, u pisanoj formi (član 50 Zakona). Ako i nakon uložene žalbe dobavljač nije zadovoljan odlukom ugovornog organa, ima pravo uložiti pismenu žalbu Uredu za razmatranje žalbi, kao drugostepenoj instanci u postupku javne nabavke roba, usluga ili radova.¹⁵ Od početka primjene Zakona do aprila mjeseca 2006. godine, kao što je ranije navedeno, reviziju su obavljali Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo finansija RS i Ministarstvo finansija Federacije BiH, svako u svom domenu. U aprilu mjesecu nadležnosti drugostepenih organa su formalno prešle na Ured, iako suštinski Ured nije otpočeo s radom, dok se na Parlamentu BiH nisu obavila potrebna imenovanja. Dakle, u tom prelaznom periodu postojao je svojevrsan "vacatio legis" (pravna praznina), jer je Ured primao žalbe na prvostepene odluke ugovornih organa, ali nije bio u mogućnosti da ih rješava. Za to vrijeme ponuđači koji su podnijeli prigovore, čekali su njihovo rješavanje, uz potpunu vremensku neizvjesnost završetka procedura. Kašnjenje u rješavanju žalbi dovelo je do nagomilavanja predmeta i neefikasnosti u funkcionisanju Ureda, a samim tim i do štetnih posljedica u postupku javnih nabavki.

Ured za razmatranje žalbi (u daljnjem tekstu URŽ) je samostalna upravna organizacija, osnovana Zakonom, i za svoj rad odgovara Parlamentu BiH, sa sjedištem u Sarajevu. URŽ ima šest članova. Tri člana su stručnjaci iz oblasti upravnog prava i/ili upravnog postupka (upravni/administrativni članovi). Tri ostala člana su stručnjaci iz oblasti javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja (stručni članovi). Kandidati se prijavljuju putem javnog konkursa. Članove, na prijedlog Vijeća ministara BiH, imenuje Parlament BiH.¹⁶ URŽ rješava po žalbama u drugom stepenu koje ulože dobavljači koji imaju legitimni interes za konkretan ugovor o javnoj nabavci i koji smatraju da je u toku konkretnog postupka dodjele ugovora prekršena jedna ili više odredbi ovog Zakona i/ili pratećih podzakonskih akata. U slučaju kada URŽ odluči da je Zakon o javnim nabavkama prekršen u slučaju postupka javne nabavke, može: a) poništiti odluku ugovornog organa, u cjelosti ili djelimično, b) naložiti ugovornom organu da ispravi povredu, c) naložiti okončanje postupka javne nabavke, i d) dodjeliti naknadu štete žalbeniku.

2.2.b) Postupak revizije (Odjeljak II)

Pravna zaštita u sistemu javne nabavke u Bosni i Hercegovini definisana je čl. 49-52 Zakona. Ove odredbe definišu uspostavu Ureda za razmatranje žalbi, postupanje po prigovoru, žalbeni postupak i postupak pred Sudom BiH.

Postupak revizije javne nabavke pokreće se ulaganjem prigovora ugovornom organu. Revizija javnih nabavki namjerava da pruži djelotvoran pravni lijek u slučaju podnošenja prigovora na bilo koju odluku ugovornog organa u toku postupka javne nabavke. Pravna zaštita u postupcima

¹⁴ Sl. gl. BiH, br. 81/09.

¹⁵ Čl. 51, st. 5 (fn. 7).

¹⁶ www.javnenabavke.gov.ba odgovornosti i nadležnosti Ureda.

javnih nabavki je velika za svaku državu koja nastoji da na ekonomičan način troši sredstva iz javnih prihoda u svrhu nabavki roba, usluga ili radova. Polazeći od navedenog, zaštita prava u postupcima javnih nabavki se ne može shvatiti jedino kao zaštita privatnog ekonomskog interesa onog ko podnosi ponudu za realizaciju određene nabavke koja se finansira od strane države (zaštita prava ponuđača), već se kroz tu zaštitu doprinosi i obezbjeđuje šira konkurencija, koja je osnovni preduslov za ostvarivanje opšteg javnog interesa u postupcima javnih nabavki. Revizija javnih nabavki u EU regulisana je direktivama o pravnim lijekovima čiji je cilj osigurati učinkovito poštivanje bitnih propisa o javnim nabavkama EZ-a, a to su : Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine (klasični sektor), Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. februara 1992. god. (komunalni/utility sektor) Direktiva Vijeća 2007/66/EZ od 11. decembra 2007. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju naprijed navedene Direktive vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavkama.

2.2.b.a) Rad prvostepenog organa po ulaganju prigovora

U skladu sa članom 50 (*Prigovori*) Zakona „Svaki dobavljač koji ima legitiman interes za konkretan ugovor o javnoj nabavci i koji smatra da je ugovorni organ u toku konkretnog postupka dodjele ugovora prekršio jednu ili više odredbi ovog zakona i/ili pratećih podzakonskih akata ima pravo uložiti prigovor na postupak, na način i u rokovima utvrđenim u članu 51 ovog zakona“. Prigovor na javnu nabavku podnosi se ugovornom organu kao prvostepenoj instanci u žalbenom postupku. Za ulaganje prigovora određen je rok od pet dana od dana kada je podnosilac saznao ili je trebalo da sazna za navodnu povredu Zakona, i ne kasnije od jedne godine od datuma navodne povrede¹⁷. Iz navedene odredbe vidljivo je da Zakon poznaje subjektivne i objektivne rokove za ulaganje prigovora. Subjektivni rok iznosi pet dana od dana kada je podnosilac saznao ili je trebao da sazna za navodnu povredu Zakona, a objektivni rok za ulaganje prigovora je jedna godina od kada je podnosilac saznao ili je trebalo da sazna za navodnu povredu. Poslije isteka objektivnog roka nezadovoljni dobavljač nema pravo na ulaganje prigovora. Bitna karakteristika prigovora je i njegova formalnost, jer u skladu sa članom 51, stav (1) valjan je samo onaj prigovor koji je podnesen u pisanoj formi.

Po prijemu prigovora ugovorni organ će obustaviti postupak dodjele ugovora, te prigovor razmotriti i u roku od pet dana od dana prijema prigovora donijeti obrazloženu odluku i najkasnije narednog radnog dana obavjestiti podnosioca prigovora o donesenoj odluci. „Ako ugovorni organ propusti da razmotri prigovor u roku utvrđenom u stavu (4) ovog člana ili prigovor odbije, podnosilac prigovora može uložiti pismenu žalbu URŽ-u u roku od pet dana počev od prvog radnog dana nakon isteka roka utvrđenog u stavu (4) ovog člana, ili, u slučaju da je ugovorni organ odbio prigovor u prvostepenom postupku, od datuma kada je ugovorni organ o tome obavijestio podnosioca prigovora. Kopija pismene žalbe istovremeno će biti dostavljena ugovornom organu“.¹⁸ Ugovorni organ dužan je obustaviti postupak dodjele ugovora u toku, na period od pet dana, nakon što primi kopije pismene žalbe podnosioca, osim ako URŽ ne izda drugačije pismene instrukcije.

¹⁷ Isto kao i fn. 7, član 52, stav (1), fn. 7.

¹⁸ Fn. 12.

Kao što je vidljivo iz citiranog člana Zakona rok za podnošenje žalbe na obrazloženu odluku ugovornog organa je pet dana od dana prijema odluke. Žalba mora biti u pismenom obliku, što je takođe bitna karakteristika.

Postupak revizije javne nabavke (prigovor/žalba) može pokrenuti svaki dobavljač koji ima legitiman interes protiv bilo koje odluke ugovornog organa. Navedeno podrazumjeva da zainteresovani dobavljač može ulagati pravne lijekove predviđene Zakonom na svaki akt ugovornog organa od momenta objavljivanja obavještenja ili upućivanja poziva za dostavljanje ponuda u postupku iz člana 46 Zakona, pa do okončanja postupka.

„Po prijemu žalbe u pismenoj formi, URŽ će se uvjeriti da je ugovorni organ obustavio postupak dodjele ugovora u toku, na period od pet dana, osim ukoliko mu URŽ drugačije naloži. Prije isteka ovog roka, URŽ donosi odluku o tome da li će se izdati privremeni nalog u skladu sa stavom (2) ovog člana i o tome obavještava ugovorni organ najkasnije narednog radnog dana“.¹⁹ Na osnovu navedenog može se zaključiti da bi uz opće izmjene zakona, u članu 50 i riječ „dobavljač“ trebalo zamjeniti sa više apstraktnim terminom „osoba/lice“, a „prekršio jednu ili više odredbi ovog zakona i/ili pratećih podzakonskih akata“ dodati „norme dokumentacije za nadmetanje i/ili ostalih akata dodjele ugovora“.

2.2.b.b) Odnos Zakona o javnim nabavkama i Zakona o upravnom postupku BiH u postupku revizije javnih nabavki

Upoređujući Zakon o javnim nabavkama BiH sa Zakonom o upravnom postupku BiH uočavamo da isti nisu usklađeni, posebno u dijelu koji reguliše postupak revizije javnih nabavki.

U primjeni propisa potrebno je imati na umu načela *lex specialis derogat legi generali* (posebni zakon derogira opći) i *lex posterior derogat legi praevis* (zakon koji slijedi derogira prethodni). Supsidijarna primjena zakona podrazumijeva primjenu onih odredbi općeg zakona koje nisu u suprotnosti s posebnim, tj. u onim segmentima koje posebnim zakonom nisu regulisani.

Ako postupak javne nabavke roba, usluga ili radova posmatramo kao upravni postupak, u kojem je Zakon o javnim nabavkama specijalni zakon, tada bi Zakon o upravnom postupku bio generalni zakon. Zakonom o javnim nabavkama BiH nije propisana supsidijarna primjena, ali „u upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom“.²⁰ O supsidijarnoj primjeni Zakona o upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP) nam govori i praksa URŽ-a, gdje je vidljivo iz uvoda rješenja da Ured postupa po Zakonu o javnim nabavkama BiH i Zakonom o upravnom postupku BiH.²¹

Zakon o javnim nabavkama BiH (članovi 50 – 52), u postupku revizije javne nabavke, predviđa ulaganje prigovora nezadovoljnog ponuđača ugovornom organu, te nakon donesene obrazložene odluke (o prigovoru) od strane ugovornog organa, nezadovoljni dobavljač ima pravo ulaganja žalbe URŽ.

¹⁹ Čl. 52, stav (1), fn. 7.

²⁰ Čl. 3 Zakona o upravnom postupku BiH (Sl. gl. BiH, br. 29/02).

²¹ Vidi kao primjer: rješenje URŽ-a br. U-1243/10 od 06.10.2010. godine, rješenje br.U-691/10 od 09.06.2010. godine, rješenje br. U-1106/08 od 15.01.2008. godine i sl.

ZUP BiH kao pravna sredstva predviđa redovne pravne lijekove, vanredne pravne lijekove, te posebne slučajeve poništavanja, ukidanja i mjenjanja rješenja. Za razliku od Zakona o javnim nabavkama, kao redovan pravni lijek predviđena je samo žalba nezadovoljne stranke.

Dakle, članom 213 stav (1) ZUP-a BiH propisano je da protiv rješenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo žalbe, a član 221 opisuje da se žalba neposredno predaje ili šalje poštom prvostepenom organu. Nakon prijema žalbe prvostepeni organ, u skladu sa članovima 222-226 ZUP-a (rad prvostepenog organa po žalbi), prvo ispituje da li je žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe. Nedopuštenu, nepravovremenu ili od neovlaštene osobe izjavljenu žalbu prvostepeni organ odbacit će svojim rješenjem.²²

Analizirajući odredbe ZUP-a BiH, u pogledu žalbenog postupka, vidljivo je da isti ne poznaje prigovor nezadovoljne stranke, ali time stranka nije oštećena, jer ima pravo žalbe. Rad prvostepenog organa po žalbi sličan je radu ugovornog organa po izjavljivanju prigovora, pa se postavlja pitanje da li je prigovor zaista i neophodan u postupku javne nabavke, da li se time produžuje postupak javne nabavke, da li se prigovorom, pa zatim izjavljivanjem žalbe otežava dobavljačima, i slično?

Na postavljeno pitanje da li je prigovor zaista i neophodan u postupku javne nabavke, odgovor bi doveo do zaključka da je nepotrebno propisivanje dva redovna pravna lijeka. Redovni pravni lijekovi u Zakonu o javnim nabavkama BiH trebali bi biti usklađeni sa Zakonom o upravnom postupku, gdje će *nezadovolji dobavljač koji ima legitiman interes* moći izjaviti žalbu na bilo koju odluku i/ili akt ugovornog organa, a ugovorni organ će postupiti po žalbi kako je to propisano Zakonom o upravnom postupku, članovima 222-226 (rad prvostepenog organa po žalbi). Rečenim je djelimično odgovoreno i na ostala pitanja, jer bi se skraćivanjem radnji u postupku brže dolazilo do željenog cilja, odnosno do ugovora o javnoj nabavci, a time bi i radnje dobavljača bile olakšane, što vodi i ekonomičnijem postupku.

O supsidijarnoj primjeni Zakona o upravnom postupku, u žalbenom postupku, govori i praksa Ureda za razmatranje žalbi. Naime, nakon izjavljene žalbe Zajedničkog poduzetništva „HP Investing“ d.o.o. Mostar i Društva za građevinarstvo „MIP“ d.o.o. Mostar, Ured za razmatranje žalbi donio je rješenje²³ kojim se žalba usvaja, poništavaju se akti Ugovornog organa (Grad Mostar) i predmet se vraća na ponovni postupak. U obrazloženju navedenog rješenja URŽ-a je navedeno „prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje, ovaj organ je pristupio provjeri formalnih pretpostavki za ulaganje žalbe, koje moraju biti ispunjene na strani žalitelja, kako bi se uopće pristupilo njenom rješavanju, a odnose se na uslovljene pretpostavke u skladu sa članom 227 Zakona o upravnom postupku, odnosno na dopuštenost, blagovremenost i izjavljenost od ovlaštene osobe, odnosno na pretpostavke propisane čl. 50 i 51 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine“.²⁴

²² „Ako organ prvog stepena koji je donio rješenje nađe da je žalba opravdana, a nije potrebno provoditi novi ispitni postupak, može stvar riješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Kad organ koji je donio rješenje nađe da je podnesena žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, a nije u skladu s odredbama čl. 223. do 225. ovog zakona novim rješenjem zamijenio rješenje koje se žalbom pobija, dužan je, bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema žalbe, poslati žalbu organu nadležnom za rješavanje o žalbi. Uz žalbu je dužan priložiti sve spise koji se odnose na predmet“ čl. 226, st. (1) i (2), fn. 7.

²³ Br. U-778/08 od 21. 10. 2008. godine.

²⁴ Više o tome vidjeti u rješenju Ureda za razmatranje žalbi, br.U-778/08 od 02.10.2008. godine.

Navedeno znatno usporava drugostepeni postupak, a samim tim i sam postupak javne nabavke. Stoga bi buduće hitne izmjene Zakona o javnim nabavkama BiH trebale da tretiraju ovaj problem i isti razrješe u što skorije vrijeme, tj. da se novim Zakonom o javnim nabavkama reguliše rad prvostepenog i drugostepenog organa po žalbi.

Analizirajući citiranu odredbu člana 50 Zakona o javnim nabavkama vidljivo je da je ovakvom Zakonskom odredbom smanjen broj ovlaštenih osoba za pokretanje postupka revizije javne nabavke. Kao što smo ranije naveli, *zaštita prava u postupcima javnih nabavki se ne može shvatiti samo kao zaštita privatnog ekonomskog interesa onog ko podnosi ponudu*, već mora biti i djelotvorna za svaku državu koja nastoji da na ekonomičan način troši sredstva iz javnih prihoda u svrhu nabavki roba, usluga ili radova.

Hrvatski Zakon o javnim nabavama proširio je broj ovlaštenih osoba za pokretanje pravne zaštite na način da pored nezadovoljne strane u postupku javne nabavke, izjavljivanjem žalbe i drugih zahtjeva, zaštitu prava pred Državnom komisijom može tražiti Ured za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske i/ili državno odvjetništvo.

Aktivnu legitimaciju za pokretanje pravne zaštite, u skladu sa članom 106 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije, „može da podnese svako lice koje ima interes da zaključi ugovor o konkretnoj javnoj nabavi (u daljem tekstu: podnosilac zahteva). Zahtev za zaštitu prava u slučaju povrede javnog interesa može da podnese Uprava za javne nabavke, javni pravobranilac i državni organ ili organizacija koja je ovlaštena da vrši nadzor nad poslovanjem naručioca.”

Iz citiranih odredbi zakona o javnim nabavkama Republike Hrvatske i Republike Srbije može se zaključiti da je krug ovlaštenih osoba za pokretanje postupka revizije javne nabavke proširen i na državne organe i da su isti (u dijelu pravne zaštite) usaglašeni sa Zakonom o upravnom postupku.

U vezi sa navedenim, novim Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine krug ovlaštenih lica za pokretanje postupka revizije javne nabavke trebao bi biti proširen, pored nezadovoljnog dobavljača i na državne organe, kao što su npr. tužilac, pravobranilac, ombudsmen i drugi organi kad je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa. Takvom zakonskom odredbom bio bi i smanjen prostor za prijevare i koruptivne radnje, odnosno mogućnost zloupotrebe javnih nabavki, odnosno korupciju unutar ugovornih oragana prilikom provođenja postupka dodjele ugovora

2.2.b.c) Rad drugostepenog organa po ulaganju žalbe

Svakodnevna realnost razlikuje se od idealističke teorije koja je formulirana u literaturi i u Vladinim zvaničnim dokumentima, i ne djeluju svi ugovorni organi u skladu sa odredbama za dodjelu ugovora. Razlozi su različiti i mogu uključivati neznanje i lijenost od strane javnih uposlenika koji radije odaberu popularnu kompaniju, nedostatak odgovarajućih profesionalnih kvalifikacija koje su potrebne za pripremu detaljnog dokumenta specifikacije, ili izaberu određenu, obično manje prihvatljivu ponudu, zbog razloga koji se ne odnose na rezultat slučaja (korupcija ili politika).²⁵

Kada su u pitanju odluke URŽ-a po žalbi one zavise od faze potupka javne nabavke tokom koje se odluka donosi (prije zaključivanja ugovora o javnoj nabavci ili nakon zaključivanja ugovora).

²⁵ M. Lemke, *Pravo i politika javnih nabavki: Centralizirana primjena u Poljskoj*, 2006, s.301.

Kao što je ranije navedeno nezadovoljni dobavljač koji ma legitiman interes može izjaviti žalbu na bilo koju odluku ili akt ugovornog organa i koji smatra da je ugovorni organ prekršio jednu ili više odredbi Zakona ili podzakonskih akata. Žalba se upućuje Uredu za razmatranje žalbi, kao drugostepenom organu u postupku, a kopija žalbe se dostavlja prvostepenom organu. Ugovorni organ dužan je donijeti obrazloženu odluku o prigovoru u roku od pet dana od dana prijema prigovora i najkasnije narednog radnog dana obavjestiti podnosioca prigovora o donesenoj odluci. Podnosilac prigovora može uložiti pismenu žalbu URŽ-u u roku od pet dana počev od prvog radnog dana nakon isteka roka od pet dana, ili, u slučaju da je ugovorni organ odbio prigovor u prvostepenom postupku, od datuma kada je ugovorni organ o tome obavijestio podnosioca prigovora. U skladu sa članom 51, stav (7) Žalba se ne može izjaviti da postupak dodjele ugovora putem direktnog sporazuma iz člana 47 Zakona. Jedini pravni lijek u postupku dodjele ugovora putem direktnog sporazuma je prigovor nezadovoljnog dobavljača.

Vjeruje se da bi žalbeni mehanizmi trebali omogućiti efikasne i brze ispravke grešaka i da bi pravni lijek trebao biti dostupan makar svakoj firmi koja ima ili je imala pravni interes za dobijanje ugovora.²⁶ Zakon o javnim nabavkama BiH u dijelu koji reguliše postupak revizije javnih nabavki je usaglašen sa direktivama EU, u pogledu institucija i pravnih lijekova. Međutim Direktive postavljaju samo minimalne uvjete koje trebaju ispuniti postupci revizije utemeljeni na nacionalnom pravu kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevima koje postavlja pravo EZ-a iz područja javne nabavke.

Iz navedenog se vidi je da je za pravilno postupanje drugostepenog organa po žalbi potrebna supsidijarna primjena Zakona o upravnom postupku BiH, u pogledu ispitivanja dopuštenosti, blagovremenosti, te da je žalba izjavljena od ovlaštene osobe. Kako postupanje drugostepenog organa po žalbi nije regulisano Zakonom o javnim nabavkama, donekle je to ispravljeno Poslovníkom o radu Ureda za razmatranje žalbi²⁷ kojim je propisan način podnošenja i sadržaj žalbe, način postupanja URŽ-a nakon prijema pismene žalbe, način donošenja odluka, nadležnosti URŽ-a, troškovi postupka žalbe, angažovanje vještaka i troškovi vještačenja. Članom 19 Poslovníka propisano je da se “žalbeni postupak provodi u skladu s odredbama ZJN-a i ovim Poslovníkom, dok se odredbe Zakona o upravnom postupku primjenjuju samo ako određena pitanja nisu regulirana ZJN-om i ovim Poslovníkom”.

U skladu sa članom 15 Poslovníka, kod donošenja odluke o žalbi, URŽ ima ovlasti:

- a) odbaciti žalbu ako prethodno nije podnesen prigovor nadležnom ugovornom organu,
- b) odbaciti žalbu kao neblagovremenu, ako je žalba podnesena poslije isteka rokova iz člana 51, stav (5) ZJN-a,
- c) odbaciti žalbu kao neurednu, ako podnosilac žalbe ne dopuni žalbu u roku propisanom članom 3 ovog Poslovníka,
- d) odbaciti žalbu kao nedozvoljenu ako žalbu nije podnio dobavljač/ponuđač definiran u članu 50 ZJN-a,
- e) odbiti žalbu kao neosnovanu, ukoliko utvrdi da nije došlo do povrede ZJN-a,

²⁶ Vidi čl. 1, st. 3 Direktive Vijeća 89/665/EEZ, koji glasi: Države članice su dužne osigurati dostupnost postupaka revizije prema iscrpnim pravilima koja utvrđuju države članice, barem svakoj osobi koja jest ili je bila zainteresirana za dobivanje ugovora o posebnoj javnoj nabavci ili javnim radovima, a koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnog kršenja. Posebno treba naglasiti da države članice mogu zahtijevati da osoba koja traži reviziju mora prije toga obavijestiti tijelo s ugovornim ovlastima o navodnom kršenju i o svojoj namjeri da traži reviziju.

²⁷ Br. URŽ-140/06 od 16. 11. 2006.

f) donijeti jednu ili više odluka navedenih u članu 52, stav (3) ili 52, stav (4) ZJN-a, ako je žalba osnovana.

(2) Ukoliko žalilac povuče žalbu postupak se obustavlja zaključkom.

(3) Pri donošenju odluke URŽ se, u načelu, ograničava na povredu/povredu navedene u žalbi. Poštujući granice žalbenog zahtjeva, URŽ može raspravljati i o povredi/povredama za koje žalilac nije znao i nije imao načina da sazna, a koja/e su uticale ili su mogle uticati na odluku ugovornog organa.

Nakon što se uvjeri da su ispunjeni navedeni uslovi URŽ će se prvo „uvjeriti da je ugovorni organ obustavio postupak dodjele ugovora, koji je u toku, na period od pet dana ukoliko mu URŽ drugačije ne naloži“.²⁸ Svaki dobavljač koji ima legitiman interes žalbu može izjaviti na: a) objave obavještenja o javnoj nabavci u odnosu na podatke, radnje, postupke i nečinjenja iz objave, b) otvaranja ponuda u odnosu radnje, postupke, nečinjenja vezana uz dokumentaciju nabavke te postupak otvaranja ponuda, c) odluke kojom se odlučuje o pojedinačnom pravu iz javne nabavke u odnosu na postupak pregleda i ocjene sposobnosti, te postupak pregleda, ocjene i izbora najpovoljnijeg ponuđača, d) istek roka za donošenje odluke o pojedinačnim pravima iz javne nabavke, e) saznanja da je postupak nabavke proveden na način suprotan ovome Zakonu, a najkasnije u roku godine dana od dana kada je taj postupak proveden.

U slučaju kada URŽ odluči da je Zakon o javnim nabavkama prekršen u slučaju postupka javne nabavke, URŽ može: a) poništiti odluku ugovornog organa, u cjelosti ili djelimično, b) naložiti ugovornom organu da ispravi povredu, c) naložiti okončanje postupka javne nabavke, d) dodjeliti naknadu štete žalbeniku.

2.2.b.d) Nepravilan postupak - primjeri

Iz dosadašnje prakse URŽ može se zaključiti da su nezadovoljni dobavljači široko koristili Zakonske pravne lijekove na gotovo sve gore navedene slučajeve. Razlozi za izjavljivanje žalbi na odluke ugovornih organa su različiti od neznanja ili lijenost uposlenika u ugovornom organu, namjernih grešaka uposlenika, što podrazumjeva koruptivne radnje, pa do diskriminacije dobavljača po osnovu entitetske, etničke, vjerske i druge pripadnosti.

Kao posljedica nepravilnog provođenja postupka javne nabavke, može se istaći *nedovoljna obučenost uposlenika kod ugovornog organa* prilikom provođenja postupka javne nabavke, što vodi proturječnosti između postavljenih kriterija i odabranog dobavljača. Naime, „jedan“ ugovorni organ oglosio je Obavještenje o nabavci u „Službenom glasniku BiH“ broj 33/10 od 26. 04. 2010. godine, sa predmetom nadmetanja: nabavka pripremnih radova na izgradnji odjela ginekologije sa pedijatrijom. Nakon provednog postupka, ugovorni organ je donio Odluku o odabiru najpovoljnijeg dobavljača, kojom je kao najpovoljnija izabrana ponuda ponuđača „Izgradnja Tojaga“ d.o.o. Mostar i „GP Rad“ d.o.o. Konjic. Nezadovoljan takvom odlukom ugovornog organa, Zajedničko poduzetništvo „HP Investing“ d.o.o. Mostar i „MIP“ d.o.o., nakon uloženog prigovora, izjavio je žalbu URŽ-u u kojoj se, između ostalog, navodi:

- da je na osnovu čl. 11 Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH izvršio uvid u sadržaj prispjelih ponuda te da je utvrdio da je Odlukom, br. 03/10-08 od 04.06.2010. godine, ugovorni organ izvršio izbor najpovoljnijeg ponuđača i dodjelio ugovor firmi koja kao pravni subjekt nije

²⁸ Isto kao i navodi u fn. 16.

ni podnijela ponudu „Izgradnja Tojaga“ d.o.o. Mostar, već je to učinila u sastavu Zajedničkog poduzetništva (JV) sa drugom firmom „GP RAD“ d.o.o. Konjic.

Rješavajući po žalbi URŽ je donio rješenje²⁹ kojim se žalba ponuđača Zajedničko poduzetništvo „HP Investing“ d.o.o. Mostar i „MIP“ d.o.o. Mostar usvaja, poništavaju se odgovarajuće odluke³⁰. *Predmet se vraća prvostepenom organu u fazu utvrđivanja kavalifikovanosti i prihvatljivosti ponuda.*

U pogledu navoda žalitelja da je „...ugovorni organ izvršio izbor napovoljnijeg dobavljača i dodjelio ugovor firmi koja kao pravni subjekt nije ni podnijela ponudu, već je to učinila u sastavu zajedničkog poduzetništva (JV) sa drugom firmom, URŽ je „*utvrdio da je ugovorni organ u toku provođenja radnji predmetnog postupka propustio da se pravilno terminološki izrazi, te da pri provođenju svih radnji postupka, počevši od radnje otvaranja ponuda, analize ponuda, poređenja i ocjene ponuda, pravilno i ujednačeno koristi termine u smislu naziva/identifikacije ponuđača, sve u odnosu na oblik i sadržaj predmetne ponude kako je prijavljena na predmetno nadmetanje. S tim u vezi „navodi žalitelja koji se odnose na propuste ugovornog organa u vođenju zapisnika o otvaranju ponuda jer ...u zapisniku str. 3 .X Sažetak ponuda primljenih u roku stoji naziv dobavljača „Izgradnja Tojaga“ d.o.o. Mostar... te navodi žalitelja da nije niti pravilno donesena ... Odluka koja glasi na „Izgradnja Tojaga“ d.o.o. Mostar“, URŽ „je u potpunosti prihvatio“, te ugovornom organu naložio „ispravku Zapisnika o otvaranju ponuda, Zapisnika o analizi i poređenju ponuda, te donesenih Odluka o rezultatima postupka“.*

Korak dalje od navoda žalitelja, je učinio URŽ kada je ugovornom organu naglasio „*da je Komisija ugovornog organa propustila da izvrši detaljnu povjeru u odnosu na sadržaj zahtjeva postavljenih tačkom 5.6. Tenderskog dokumenta, kojom je od ugovornog organa zatraženo da ponuđači prilikom pripreme svoje ponude, nedvojbeno ispoštuju slijedeća pravila, i to: ... original i sve kopije ponude trebaju biti otkucani ili napisani neizbrisivom tintom. Svi listovi ponude moraju biti čvrsto uvezani sa označenim stranicama*“(...) U vezi sa navedenim ugovornom organu je naloženo da ponovi radnje postupka, i da se Komisija ugovornog organa pravilno odredi o „*upućenim zahtjevima postavljenih tačkom 5.6 Tenderskog dokumenta*“.

U ponovljenom postupku, Komisija za provođenje postupka javne nabavke radova je „otklonila“ greške uočene od strane drugostepenog organa i analizom ponuda, te primjenom kriterija „*ekonomski najpovoljnija ponuda*“, primjenjujući član 14 Uputstva o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH³¹ utvrdila rang listu ponuda, te direktoru dala preporuku o odabiru najpovoljnijeg ponuđača. U obrazloženju Odluke na prigovor³² ugovorni organ navodi da „*sve nedovoljno definisane i nedovoljno precizirane zahtjeve navedene u tenderskoj dokumentaciji, ugovorni organ je cijenio na osnovu podzakonskog propisa – uputstva, obzirom da ni jedan propust ili nedovoljno definisana greška ne mjenjaju bitne uslove ili aspekte ponude jer kriteriji za odabir ponuđača su čvrsto definisani i primjenjeni. Odbijanjem ekonomski najpovoljnije ponude zbog sitnih propusta koji se mogu okloniti i cijeniti prema članu 14 Uputstva o primjeni*

²⁹ Br.U-848/10 od 07.07.2010.

³⁰ Odluka o odabiru najpovoljnijeg dobavljača, br. 03/10-08 od 04.06.2010. godine; Obavještenje br. 03/10-09 od 04.06.2010. i Odluka o prigovoru br.03/10-11 od 15.06.2010.

³¹ Sl. gl. BiH, br. 3/05.

³² Broj 03/10-19 od 19.08.2010.

ZJN narušio bi se princip najefikasnijeg korištenja javnih sredstava s obzirom na svrhu i predmet javne nabavke“.

Na navedenu Odluku ugovornog organa isti ponuđač je uložio novu žalbu, koju je URŽ usvojio rješenjem³³ te poništio Odluku o izboru najpovoljnijeg dobavljača, Obavještenje³⁴ i Odluku o prigovoru. Takođe, URŽ je poništio i Tendersku dokumentaciju i Obavještenje o nabavci. U obrazloženju navedenog rješenja, između ostalog, URŽ se ponovo osvrće na tačku 5.6 Tenderskog dokumenta, gdje je ugovorni organ zahtijevao od ponuđača da pripreme sadržaj svih ponuda, na način da *„original i sve kopije ponude trebaju biti otkucani ili napisani neizbrisivom tintom. Svi listovi ponude moraju biti čvrsto uvezani sa označenim stranicama. Svi listovi ponude, osim neizmjenjene otštampane literature, trebaju parafirati ili potpisati lica koja su ovlaštena da zastupaju dobavljača. Sve dopune i izmjene ponude moraju biti čitljive i parafirane od ovlaštenih lica“.* Obazlažući odluku o poništenju postupka javne nabavke, u vezi sa navedenim, URŽ nije prihvatio kvalifikaciju „ugovornog organa, da se u konkretnom slučaju ne radi o mijenjanju bitnih uslova ili aspekata ponude, odnosno da se sljedstveno tome ne radi o suštinskoj povredi postupka“.

Naime, u ponovljenom postupku, slijedeći instrukcije URŽ-a, Komisija za javnu nabavku u ime ugovornog organa je zauzela stav, kako su sve ponude dostavljene u neprovidnim kovertama i opečaćene, te *„prihvatljive, bez obzira, što su dostavljene bez čvrstog uveza“.*³⁵

Analizirajući prednje navedeno, slijedeći upute iz rješenja URŽ-a,³⁶ kojim se *„predmet vraća prvostepenom organu u fazu utvrđivanja kvalifikovanosti i prihvatljivosti ponuda“*, ostaje nejasno na koji je način Komisija za javnu nabavku trebala postupiti u vezi sa tačkom 5.6 Tenderske dokumentacije. Na postavljeno pitanje jedini logičan odgovor bi bio da je URŽ, postupajući po prvoj žalbi nezadovoljnog dobavljača, trebao u cjelosti poništiti predmetne dokumente i izvedene radnje u postupku. Dostavljanje ponuda koje nisu u skladu sa tenderskom dokumentacijom su u potpunosti neprihvatljive, te kao takve ne mogu konvalidirati u ponovljenom postupku³⁷. Slijedom navedenog, u obrazloženje Odluke URŽ, prihvata *isticanje Komisije ugovornog organa da bi „u protivnom, trebalo odbiti sve ponude po principu jednakog tretmana-nediskriminacije“*, te da isto *prestavlja jedino i zakonski prihvatljivo rješenje (...)*. Međutim, zbog ekonomičnosti postupka, kao i načela postavljenih u članu 1 Zakona o javnim nabavkama BiH, URŽ je trebao u cjelosti poništiti predmetne dokumente i izvedene radnje u postupku, rješenjem³⁸ od 07.07.2010. godine, a ne sa zakašnjenjem od dva mjeseca, kako je to uradio rješenjem³⁹ od 07.09.2010. godine.⁴⁰

2.2.b.e) Diskriminacija po osnovu entitetske pripadnosti

³³ Br. U-1183/10 od 07. 09. 2010.

³⁴ Obavještenje br. 03/10-17 od 05. 08. 2010.

³⁵ Više o tome vidi Rješenje URŽ-a, br.U-1183/10 od 07.09.2010.

³⁶ Isto kao i fn. 29 (fn. 29).

³⁷ U konkretnom slučaju niti jedna ponuda nije dostavljena u skladu sa tačkom 5.6. Tenderske dokumentacije.

³⁸ Fn. 29.

³⁹ Fn. 33.

⁴⁰ Član 1006 Opšteg imovinskog zakonika za Crnu Goru iz 1888. godine: “Što se grbo rodi vrijeme ne ispravi” – što je s početka nevaljalo (nezakonito), protekom vremena ne postaje zakonito.

U slučaju diskriminacije dobavljača po osnovu entitetske pripadnosti čest razlog za izjavljivanje žalbi nezadovoljnih dobavljača je i *neusaglašenost entitetskih propisa sa Zakonom o javnim nabavkama BiH*, kao što je to u predmetu Institut za građevinarstvo „IG“ Banja Luka (dobavljač) protiv Grada Mostara (ugovorni organ).

Naime, Ugovorni organ, Grad Mostar oglosio je obavještenje o javnoj nabavci usluga, u „Službenom glasniku BiH“ broj: 52/10, sa predmetom nadmetanja: Nabavka usluga izrade i revizije glavnog projekta vodovoda Buna, Gubavica i Pijesci. U tački 4.4 Tenderske dokumentacije, kao uslov kvalifikovanosti dobavljača, Ugovorni organ je postavio uslov da je ponuđač obavezan dostaviti „ovjerenu fotokopiju ovlaštenja za izradu dokumentacije izdatog od strane Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumstva – LISTA A“⁴¹.

Nakon donesenog rješenja po prigovoru žalitelj Institut za građevinarstvo „IG“ Banja Luka, uložio je žalbu URŽ-u, u kojoj između ostalog navodi: „*da smatra da je oštećen, disriminiran i doveden u neravnopravan položaj obaveznim posjedovanjem ovlaštenja Federalnog ministarstva, te da smatra da profesionalnu sposobnost ponuđača zadovoljava i ovlaštenja nadležnog organa u Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH*“.

Članom 22, stav (3) Zakona određen je „*Minimum kvalifikacionih uslova koje je ugovorni organ odredio za kandidate i ponuđače i broj dokumenata koji su potrebni za njihovo dokazivanje obavezno treba da budu srazmjerni predmetu ugovora i usklađeni s njim. Oni ne smiju imati ograničavajući efekat na konkurenciju i moraju biti razumni, jasni i precizni. Ugovorni organ će od dobavljača zahtijevati samo one informacije koje su neophodne da bi se utvrdilo da li dobavljač zadovoljava kvalifikacione uslove koje je postavio ugovorni organ. Ovi uslovi ne smiju onemogućavati ostvarivanje prava dobavljača na zaštitu intelektualne svojine i poslovnih tajni*“.

Rješavajući po žalbi URŽ je donio rješenje⁴² kojim se žalba ponuđača usvaja, i „*uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizim svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak, utvrdio da je predmetni postupak potrebno poništiti u cjelosti zbog nepravilno pripremljenog sadržaja Tenderskog dokumenta i primjene istog u daljnjim radnjama postupka*“⁴³. U obrazloženju rješenja URŽ je zauzeo stav da „*Zakon ne poznaje druga ograničenja i zahtjeve za učešće ponuđača u smislu kvalifikovanosti istih, osim zahtjeva i dokaza navedenih članom 23 do 26 Zakona, te stoga, zakonodavac u odredbi članom 24 Zakona, propisuje registraciju, koja se ima smatrati upisom u sudski registar subjekata upisa koje vode nadležni sudovi, a kojom se privredni subjekti registruju da mogu obavljati određenu profesionalnu djelatnost, tako da bi navođenje licence kao kvalifikacionog u smislu i okviru odredbe čl. 24 Zakona, u tenderskoj dokumentaciji predstavljalo ograničavajući efekat na konkurenciju, što je suprotno osnovnim principima Zakona. Nadalje, URŽ ističe da zahtjevanje licence u okviru zahtjeva za kvalifikacijom ponuđača nije prihvatljivo niti se može prepoznati u okviru odredaba Zakona koji se odnose na kvalifikaciju (...)*“.

Svaki organ uprave dužan je primjenivati važeće zakonske propise, pa je Grad Mostar, kao ugovorni organ u konkretnom slučaju, pripremajući tendersku dokumentaciju za nabavku usluga

⁴¹ Ovlaštenje se izdaje na osnovu „Pravilnika o uvjetima i kriterijima koje moraju zadovoljiti ovlaštena pravna lica za obavljanje stručno-tehničkih poslova iz nadležnosti Agencije za vode i načinu izdavanja ovlaštenja“, kojeg je donio federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, pod brojem: 05-1-25-297-1/09 od 19. 11. 2009.

⁴² Br. U-981/10 od 25. 08. 2010.

⁴³ Više o navedenom vidjeti u rješenju URŽ-a br.U-981/10 od 25.08.2010.

izrade i revizije glavnog projekta vodovoda Buna, Gubavica i Pijesci, bio dužan primijeniti i odredbe Zakona o vodama FBiH.⁴⁴ Konkretna projektna dokumentacija mora biti usklađena sa Zakonom o vodama jer član 47 Zakona propisuje da *za svako korištenje vode koje prelazi obim opće upotrebe iz člana 46 ovog Zakona potrebna je vodna dozvola, u skladu sa ovim Zakonom*. Vodna dozvola potrebna je za sve objekte i aktivnosti za koje je ovim Zakonom propisano izdavanje vodne saglasnosti, izuzev za vađenje materijala iz vodotoka iz člana 63 i uređenje vodotoka iz člana 80 ovog Zakona⁴⁵. Vodnom dozvolom utvrđuje se namjena, način i uvjeti iskorištavanja vode, režim rada objekata i postrojenja, način i uvjeti ispuštanja otpadnih voda, način i uvjeti odlaganja krutog i tečnog otpada i drugi uvjeti⁴⁶. Vodni akt izdaje se na pisani zahtjev investitora, odnosno korisnika, organa nadležnog za izdavanje urbanističke saglasnosti prema propisima o prostornom uređenju, organa nadležnog za izdavanje okolinske dozvole ili organa nadležnog za pokretanje postupka za dodjelu koncesija na vodama i vodnom dobru prema propisima o koncesijama⁴⁷. U skladu sa članom 139, stav (1), tačka 1 Agencija za vodno područje nadležna je za izdavanje vodnih akata za zahvatanje vode u količini većoj od 10 litara u sekundi, a *“dokumentaciju koja se podnosi uz zahtjev za izdavanje vodnog akta izrađuje pravno lice koje je registrirano za tu djelatnost”*.⁴⁸

Dakle, projektna dokumentacija na osnovu koje se planira vršiti eksploatacija voda mora dobiti važeće vodne dozvole predviđene Zakonom, a vodne dozvole izdaje nadležna Agencija za vode. U skladu sa Zakonom ministar nadležnog ministarstva, je donio Pravilnik o uvjetima i kriterijima koje moraju zadovoljiti ovlaštena pravna lica za obavljanje stručno- tehničkih poslova iz nadležnosti Agencije za vode i načinu izdavanja ovlaštenja. Ovlaštenje za složene vodne objekte ili aktivnosti iz Liste „A“ do sada je dobilo deset (10) pravnih lica, a po njihovom sjedištu može se zaključiti sa su svi iz Federacije Bosne i Hercegovine.

Analizirajući odredbe Zakona o vodama FBiH i Pravilnika o uvjetima i kriterijima koje moraju zadovoljiti ovlaštena pravna lica za obavljanje stručno-tehničkih poslova iz nadležnosti Agencije za vode i načinu izdavanja ovlaštenja, može se zaključiti da isti nemaju diskriminirajućih odredbi, po bilo kom osnovu. Međutim, takve odredbe nisu usaglašene sa Zakonom o javnim nabavkama i posjedovanje entitetskih licenci mora biti usaglašeno sa Zakon o javnim nabavkama na način da važeća licenca iz jednog entiteta ima primjenu i u drugom entitetu. Na taj način ugovorni organi ne bi imali osnov (namjerni ili ne namjerni) za primjenu *ograničavajućeg efekta na konkurenciju*, a dobavljači bi izbjegli diskriminirajući položaj.

3. Zaključak

Svaka država bi trebala nastojati da na najefikasniji način troši javna sredstva, poštujući principe transparentnosti, nediskriminacije, jednakog tretmana svih učesnika u postupku, potičući konkurenciju među dobavljačima, te istovremeno pružanje jedinstvene pravne zaštite. U tome smislu je 2004. godine, u BiH je usvojen prvi Zakon o javnim nabavkama na državnom nivou i objavljen je u Službenom glasniku BiH br. 49/04. Zakon počiva na Direktivama EU 2004/17 i

⁴⁴ Službeni glasnik BiH br.70/06.

⁴⁵ Zakon o vodama FBiH, član 115 stav (1).

⁴⁶ Čl. 116, st. 1, fn. 45.

⁴⁷ Čl. 120, st. 1, fn. 45.

⁴⁸ Čl. 120, st. 5, fn. 45.

2004/18, i u dobroj mjeri je usuglašen sa zahtjevima iz Direktiva EU. Međutim, u ovom stadiju pridruživanja Bosne i Hercegovine EU, napredak Bosne i Hercegovine u postupku pridruživanja, mjeri se, prije svega, stepenom i dinamikom usaglašavanja domaćih propisa sa *aquies communautaire-om*. Pa tako se može konstatirati da Bosna i Hercegovina u ovom dijelu nije ostvarila napredak od usvajanja Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Naime, u periodu pripreme Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Direktive EU 2004/17 i 2004/18 nisu bile na snazi, tako da se neka od rješenja iz Zakona baziraju na starim direktivama EU, koje su van snage. Međutim, treba napomenuti da cilj propisa o javnim nabavkama EU nije usklađivanje svih državnih pravila o javnim nabavkama već uspostavljanje minimalnog seta zajedničkih pravila koja će štiti osnovne principe iz Sporazuma u segmentu javnih nabavki. Direktive, za razliku od uredbi, ne zamjenjuju nacionalne norme jednom evropskom normom. Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine na jedinstven način obuhvatio je sve ugovorne organe iz Direktive 17/2004 i Direktive 18/2004. Direktive EU definišu vrste postupaka koji se primjenjuju, vrijednosne razrede, kao i izuzeća od primjene direktiva EU. Zakon u definisanju postupaka javnih nabavki u cjelosti je preuzeo neke od vrsta postupaka, međutim postoje i razlike, kako u vrstama postupaka, tako i u vrijednosnim razredima, u izuzećima od primjene i sl. U pogledu vrijednosnih razreda, koje propisuje Zakon, kod nabavke roba, usluga ili radova putem Konkurentskog poziva za dostavljanje ponuda (član 46 Zakona), smanjenje iznosa vrijednosnih razreda je nužno ako se želi smanjiti korupcija i efikasno spriječiti neodgovorno ponašanje ugovornih organa da vrše podjelu javne nabavke na nepotrebno veći broj istih, što je, moglo bi se reći, postala redovna praksa, koja zbog mogućnosti provođenja nabavki putem Konkurentskih zahtjeva bez javnog oglašavanja, a time i mogućnost dogovaranja visina cijena iznad tržišnih, nanosi štetu budžetskim sredstvima ugovornog organa, a time i društvu u cjelini. Kako se radi o nabavkama male vrijednosti, visinu vrijednosnog razreda za javnu nabavku putem Konkurentskog poziva za dostavljanje ponuda neizostavno treba smanjiti na 20.000 maraka, za robe i usluge, odnosno 30.000 maraka za radove, jer su navedeni iznosi primjereniji nabavkama malih vrijednosti. Upoređujući ovu vrstu nabavke sa susjednim zemljama uočljivo je da u Zakonima o javnim nabavkama u Hrvatskoj je oko 19.000 maraka, a u Srbiji oko 50.000 maraka, neovisno radi li se o robama, uslugama ili radovima. Navedeno smanjenje cenzusa bi značajnije doprinijelo stvaranju ujednačenije i realnije osnove kao i kod susjednih zemalja, a time i suzbijanju moguće korupcije

Pravna zaštita u sistemu javne nabavke u EU regulisana je direktivama o pravnim lijekovima čiji je cilj osigurati učinkovito poštivanje bitnih propisa o javnim nabavkama EZ-a, a to su : Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine (klasični sektor), Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. februara 1992. god. (komunalni sektor) Direktiva Vijeća 2007/66/EZ od 11. decembra 2007. godine kojom se izmjenjuju i dopunjuju naprijed navedene Direktive vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavkama.

Članovima 50-52 Zakona ispoštovana je odredba Direktive 89/665/EEZ da „države članice su dužne osigurati dostupnost postupaka revizije prema iscrpnim pravilima koja utvrđuju države članice, barem svakoj osobi koja jest ili je bila zainteresirana za dobivanje ugovora o posebnoj javnoj nabavci ili javnim radovima, a koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnog kršenja. Posebno treba naglasiti da države članice mogu zahtijevati da osoba koja traži reviziju mora prije toga obavijestiti tijelo s ugovornim ovlastima o navodnom kršenju i o svojoj namjeri da traži reviziju“. Međutim, takva odredba navedene direktive ne zabranjuje državama da prošire krug ovlaštenika za pokretanje pravne zaštite u postupku javne nabavke. Odredbu člana 50

Zakona, potrebno je izmijeniti u pogledu ovlaštenih lica za pokretanje postupka revizije javne nabavke, tako da pored nezadovoljnog dobavljača, aktivnu legitimaciju na pokretanje pravne zaštite imaju i državni organi, kao što su npr. tužilac, pravobranilac, ombudsmen i drugi organi kad je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa. Takvom zakonskom odredbom bio bi smanjen prostor za prijevarne i koruptivne radnje, odnosno mogućnost zloupotrebe javnih nabavki, odnosno korupciju unutar ugovornih organa prilikom provođenja postupka dodjele ugovora.

Takođe u istom članu Zakona, riječ „dobavljač“ trebala bi se zamjeniti sa više apstraktnim terminom „osoba/lice“, a „prekršio jednu ili više odredbi ovog zakona i/ili pratećih podzakonskih akata“, dodati „propise tenderske dokumentacije za nadmetanje i/ili ostalih akata dodjele ugovora“.

Pored navedenog, redovni pravni lijekovi u Zakonu o javnim nabavkama BiH trebali bi biti usklađeni sa Zakonom o upravnom postupku, tako da svaka osoba koje imaju aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka revizije javne nabavke, za konkretan ugovor o javnoj nabavci i koja smatra da je ugovorni organ u toku konkretnog postupka dodjele ugovora prekršio jednu ili više odredbi ovog zakona i/ili pratećih podzakonskih akata, propisa tenderske dokumentacije i/ili ostalih akata dodjele ugovora može izjaviti *žalbu*, na način i u rokovima (...). Dakle, prigovor, kao redovni pravi lijek, bi se brisao, a umjesto njega bi došla žalba, koja bi se izjavljivala Uredu za razmatranje žalbi, a predavala ugovornom organu. Jednostavnijim radnjama u postupku brže bi se dolazilo do željenog cilja, odnosno do ugovora o javnoj nabavci, a time bi i radnje dobavljača bile olakšane, što vodi i ekonomičnijem postupku. Kao redovno pravno sredstvo, prigovor bi bio opravdan kod postupaka dodjele ugovora putem direktnog sporazuma, jer zbog male vrijednosti nabavke i ubrzanosti postupka ne bi imao svoju svrhu niti bi bio ekonomičan ukoliko bi o reviziji odlučivao Ured za razmatranje žalbi.

Nadalje, uz cijelovito noveliranje Zakona o javnim nabavkama, potrebno je na jedinstven način regulisati rad prvostepenog i drugostepenog organa po izjavljivanju žalbe, u smislu ispitivanja, pored odredbi koje su regulisane važećim zakonom, i dopuštenost, blagovremenost i izjavljenost od ovaštene osobe.

U pogledu nedovoljne obučenosti uposlenika kod ugovornih organa, Agencija za javne nabavke (AJN), kao savjetodavni, odnosno organ koji prati provođenje Zakona o javnim nabavkama, mora poduzeti sve mjere kako bi educiranost ugovornih organa bila što bolja. Pored navedenog, mada je svaki postupak javne nabavke priča za sebe, jedinstveni obrasci za sve korake u postupku javne nabavke bi u mnogome pomogli ugovornim organima.

U cilju obezbjeđenja jedinstvenog ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini, koji je neophodan uslov za nesmetanu primjenu i funkcionisanje principa na kojim Zakon počiva (prije svega jednakog tretmana i slobodne konkurencije, a potom i efikasnog trošenja javnih sredstava), neophodno je pokrenuti inicijativu za usaglašavanje entitetskih propisa vezano za izdavanje ovlaštenja (licenci), na način da važeća licenca iz jednog entiteta ima primjenu i u drugom entitetu. Na taj način ugovorni organi ne bi imali osnov (namjerni ili ne namjerni) za primjenu ograničavajućeg efekta na konkurenciju, a dobavljači bi izbjegli diskriminirajući položaj.