

Rifat Zlomužica*

Uporedna analiza pravne zaštite u javnim nabavkama

Sadržaj:

1. Uvod
2. Aktivna legitimacija
 - 2.1. ZJN BiH vs direktiva 89/665EEZ
 - 2.2. Aktivna legitimacija u zemljama u okruženju
 - 2.2.1. Republika Hrvatska
 - 2.2.2. Republika Srbija
 - 2.2.c) Republika Crna Gora
3. Redovni pravni lijekovi u javnim nabavkama BiH
 - 3.1. Ovlaštenje Ureda za razmatranje žalbi BiH
 - 3.1.1. Pravni lijekovi prema prednacrtu novog ZJN-a BiH
 - 3.1.2. Pravni lijekovi u susjednim zemljama
 - 3.1.2.1. Republika Hrvatska
 - 3.1.2.2. Republika Srbija
 - 3.1.2.3. Republika Crna Gora
4. Supsidijarna primjena ZUP-a
5. Zaključak

1. Uvod

Potpisujući sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)¹, posebno „krojen“ za zemlje zapadnog Balkana, odnosno treće generacije evropskih sporazuma, kao i ostale zemlje zapadnog Balkana, BiH je preuzela obavezu implementiranja *acquis communautaire* (pravnu stečevinu) u svoj državno pravni sistem.

Jedna od oblasti prava koji se mora implementirati je i oblast javnih nabavki. Zakon o javnim nabavkama BiH² (u daljnjem tekstu: ZJN) počiva na direktivama EU 2004/17 i 2004/18, i u dobroj mjeri je usaglašen sa zahtjevima iz Direktiva. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki u BiH, takođe, počiva na direktivama EU 89/665/EEZ (klasični sektor), 92/13/EEZ (komunalni sektor) i direktiva Vijeća 2007/66/EZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju naprijed navedene Direktive. U periodu pripreme ZJN-a Bosne i Hercegovine, Direktive EU 2004/17 i 2004/18 nisu bile na snazi, tako da se neka od rješenja iz ZJN-a baziraju na starim direktivama EU, koje su van snage, pa u ovom dijelu BiH nije ostvarila napredak od usvajanja ZJN-a 2004. godine.

* Autor je dipl. pravnik i saradnik FCJP.

¹ Više o tome, N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo 2008, s. 490.

² Sl. gl. BiH br.49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10.

Međutim, treba naglasiti da je Agencija za javne nabavke (u daljnjem tekstu: AJN) izradila prednacrt novog ZJN-a, koji se može pronaći na web stranici AJN-a³.

Pravo javnih nabavki uređuje ponašanje ugovornih organa kod objave javnih nabavki. Javna nabavka je djelatnost kojom država na tržištu, na temelju imovinsko-pravnih odnosa stječe potrebna dobra⁴. Time postaje jedan od potrošača. Međutim, zbog svoje velike ekonomske snage, opsežnih i vrlo raznovrsnih potreba, koje su često konstantne, njen je utjecaj, uspoređujući ga sa utjecajem ostalih potrošača, mnogo snažniji.

Zakon o javnim nabavkama BiH predviđa decentralizovan operativni sistem nabavki, koji se sprovodi preko ugovornih organa u okviru institucionalnog uređenja. Pored toga, ZJN-om BiH osnovane su i državne 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-a, pravedne i transparentne postupke nabavke i efektivne mehanizme pravnih lijekova.

U upravnom postupku žalba je jedino redovno pravno sredstvo protiv nezakonitog i nepravilnog rješenja donesenog u prvom stepenu, kojim nezadovoljna stranka od organa uprave neposredno višeg stepena traži da to rješenje poništi ili izmijeni. Praktična definicija žalbe kaže da je žalba „izraz nezadovoljstva koji zahtijeva odgovor“⁵.

Pravni lijekovi predstavljaju najvažniji pravni instrumentarij zaštite prava i interesa ekonomskih operatera u postupcima javne nabavke, i u vezi s tim prepreka su samovolji i zloupotrebi javne vlasti u domenu javne nabavke. Prema važećem ZJN-u BiH redovni pravni lijekovi su prigovor⁶ i žalba⁷.

Sve susjedne zemlje usvojile su zakone⁸ kojima uređuju oblast javnih nabavki. Zakonski propisi o javnim nabavkama susjednih zemalja, regulišu, pored postupka javne nabavke, i pravnu zaštitu sudionika u postupku javne nabavke, kao što je to slučaj i sa ZJN-om BiH. Međutim, kao što će se u nastavku ovog rada vidjeti postoje različita rješenja pravne zaštite, u pogledu redovnih pravnih lijekova, ovlaštenih osoba za pokretanje pravne zaštite i slično.

Predmet ovog rada je uporedno-pravna analiza zakonske regulative osnovnih pravnih lijekova, u BiH i zemljama u okruženju, koji stoje na raspolaganju učesnicima javne nabavke, protiv odluke ugovornog organa te radnje, propuštanja radnje ili postupka javne nabavke koji provodi ugovorni organ. Pored uporedno-pravne analize ukazat će se na neke slabosti odredbi o pravnoj zaštiti ZJN-a BiH samih po sebi, a i s obzirom na supsidijarnu primjenu pravila upravnog postupka.

³ www.javnenabavke.ba, legislativa u pipremi.

⁴ A. Mužina, *Pravno varstvo v postopkih odaje javnih naročil*, Ljubljana, 2002, s. 574.

⁵ <http://www.akaz.ba/Fokus/Zalbe/>, očitano 21. 01. 2011.

⁶ ZJN BiH, čl. 50 i 51

⁷ Čl. 52 (bilj. 6).

⁸ Zakon o javnim nabavkama RH, Nar. nov. Rep. Hrvatske 110/07 i 125/08; Zakon o javnim nabavkama RS, Sl. gl. Rep. Srbije j 116/08; Zakon o javnim nabavkama RCG, Sl. l. Rep. Crne Gore 46/06.

2. Aktivna legitimacija

2.1. ZJN BiH vs direktiva 89/665EEZ

Sadržaj pravne zaštite u postupcima javne nabavke na nacionalnoj razini određuje svaka država samostalno, pri čemu je ta samostalnost ograničena evropskim pravom. ZJN BiH rezultat je harmonizacije sistema javnih nabavki s *acquis communautaire*, a u predmetnom segmentu, implementacije direktiva o pravnoj zaštiti, tj. Direktiva 89/665/EEZ⁹, 92/12/EEZ¹⁰ i Direktive 2007/66/EZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju naprijed navedene Direktive. Direktive o pravnoj zaštiti nisu namijenjene neposrednoj upotrebi već samo usmjeravaju države članice kako urediti pojedina pitanja na nacionalnoj razini, te određuju ciljeve koji moraju biti ispunjeni. Dakle, direktiva obvezuje, u pogledu rezultata koji se ima ostvariti, svaku državu članicu kojoj je upućena, ali ostavlja nacionalnim vlastima izbor forme i metoda. Direktive, za razliku od uredbi, ne zamjenjuju nacionalne norme jednom evropskom normom. Upravo suprotno, osnovni i Ugovorom o EZ predviđeni način primjene direktiva jest posredstvom internog prava svake od država članica. „Interno pravo mora, međutim, biti prilagođeno u mjeri u kojoj je to nužno da bi se ostvario cilj zbog kojeg je direktiva u prvom redu i bila usvojena, no to ne znači da svaka država članica u području direktive ima jednake norme“¹¹.

Usvajajući ZJN, BiH je ispunila obavezu iz Direktive 89/665EEZ koja 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“¹².

Analizirajući ZJN-a BiH uočavamo da je u čl. 50 ispunjen zahtjev iz čl. 1 st. (3) Direktive 89/665EEZ, gdje je propisano da „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 čl. 51 ovog zakona“. „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“¹³.

Takvom Zakonskom formulacijom da „svaki dobavljač“ (...) ima pravo uložiti prigovor ispunjen je kriterij iz direktive da su države članice dužne osigurati dostupnost postupaka revizije (...)

⁹ Direktiva o koordinaciji zakona, uredbi i upravnih propisa koji se odnose na primjenu postupaka kontrole dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima (klasični sektor).

¹⁰ Direktiva o koordinaciji zakona, uredbi i upravnih propisa koji se odnose na primjenu pravila EEZ-a o postupcima nabavke entiteta koji djeluju na područjima vodoopskrbe, energetike, prevoza i telekomunikacija (komunalni sektor).

¹¹ T. Čapeta, S. Rodin, *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*, Zagreb 2008, s. 8.

¹² Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21.12.1989. godine, čl. 1 st. (3).

¹³ Čl. 51 st.(5) (bilj. 6).

„barem svakoj osobi“ koja jest ili je bila zainteresirana za dobivanje ugovora. Međutim, kao što je već rečeno, direktive nisu namijenjene neposrednoj upotrebi već samo usmjeravaju države članice kako urediti pojedina pitanja na nacionalnoj razini, te određuju ciljeve koji moraju biti ispunjeni. To praktično znači da određivanje minimalnih uslova koje mora ispuniti određena država, ne ograničava da se u nacionalnom zakonodavstvu predvide i strože mjere. U konkretnom slučaju, zakonodavac nije bio ograničen da pravo na pokretanje pravne zaštite (aktivnu legitimaciju) dodjeli samo zainteresovanom ponuđaču. Ostaje, svakako, prostora za debatu po pitanju ko tačno ima interes i rizikuje od štete po ovoj odredbi. Sama Direktiva predočava da postoji izvjesno mjesto za diskreciju zemalja članica pri odlučivanju ko tačno uživa interes, navodeći u čl. 1 stav (3) da je pitanje položaja predmet „detaljnih pravila koje uspostavljaju Zemlje članice“¹⁴.

U uslovima kad je BiH visoko na ljestvici po pitanju korupcije, aktivnu legitimaciju, pored nezadovoljnog ponuđača/kandidata, trebali bi da imaju i državni organi, kao što su tužilac, pravobranilac, ombudsmen, zatim Agencija za javne nabavke i tome slično, kad je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa. Može se reći da se takvim osobama mora dati taj položaj zbog principa o nediskriminaciji, gdje takve osobe uživaju pravo i učestvuju u sprovođenju državnih pravila o nabavkama¹⁵.

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.

Prednacrtom novog ZJN-a predviđeno je da „žalbu može podnijeti svaki privredni subjekt 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 zbog postupanja ugovornog organa, a koje se u žalbi navodi kao povreda ovog Zakona i podzakonskih akata od strane ugovornog organa u postupku javne nabavke“¹⁶. Međutim, „u cilju zaštite javnog interesa, Agencija za javne nabavke ovlaštena je pokrenuti postupke pravne zaštite pred Uredom za razmatranje žalbi“¹⁷, dok „URŽ u postupku pravne zaštite postupa u granicama zahtjeva iz žalbe, a po službenoj dužnosti, u odnosu na bitne povrede zakona opisane u čl. 102 ovog Zakona“¹⁸. Analizirajući odredbe prednacrta novog ZJN-a uočavamo da je krug osoba sa aktivnom legitimacijom za pokretanje pravne zaštite, u odnosu na važeći ZJN BiH, u cilju zaštite javnog interesa proširen i na državne organe. U ovom slučaju, nameće se pitanje da li AJN, sa brojem kadrova kojima raspolaže i njihovom osposobljenošću, zaista i može da prati svaku i najmanju javnu nabavku na teritoriji BiH, kako bi zaštitila javni interes. Na logično pitanje dolazi odgovor da AJN, kao jedini državni organ sa aktivnom legitimacijom za pokretanje pravne zaštite u javnim nabavkama, ne može sama zaštititi javni interes. Ovo, prije svega, kad znamo u kakvom se „ustavnom haosu“ BiH nalazi, i da je podijeljena na četiri, odnosno, tri nivoa vlasti. Zaštita

¹⁴ S. Arrowsmith, *Pravo i politika javnih nabavki – izbor tekstova, Primjer razvijenog polja pravnih sredstava utvrđenih od strane zakona Zajednice*, Sarajevo 2006, s. 329.

¹⁵ Arrowsmith (bilj. 14).

¹⁶ Prednacrt novog ZJN-a, čl. 99 (aktivna legitimacija), www.javnenabavke.ba, legislativa u pripremi.

¹⁷ Čl. 93 st. (2), (bilj. 16).

¹⁸ Čl. 103 st. (1), (bil. 16).

javnog interesa treba da bude povjerena, pored navedenih državnih institucija, pravobraniocima državnih institucija, revizorskim organima, ombudsmenu i slično.

Ovlaštenje za izjavljivanje žalbe i drugih pravih lijekova proizlazi i iz Zakona o pravobranilaštvu, gdje „pravobranilaštvo vrši poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine, njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija Bosne i Hercegovine utvrđenih zakonom Bosne i Hercegovine“¹⁹. Kao prilog navedenom možemo naći i u Zakonu o upravnom postupku BiH, gdje je propisano da u žalbenom postupku „tužilac, pravobranilac i drugi organi, kad su zakonom ovlašteni, mogu izjaviti žalbu protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa“²⁰. „Žalbu protiv rješenja donesenog u prvom stepenu može izjaviti i Ombudsmen BiH, kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da su rješenjem povrijeđena prava i slobode građanina zagaranirana Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i instrumentima navedenim u Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini“²¹.

Takođe, ZJN BiH nije preuzeo rješenja pojedinih država da pravo na pokretanje pravnog lijeka omogući i predstavnicima (udruženja) privrednih subjekata, ali navedeno nije zahtjev direktiva o pravnoj zaštiti, dok argumente za to nalazimo u uporednom pravu²². Prema važećem ZJN-u, kroz pravno normiranje postupaka objave javnih nabavki, kao i postupaka do dodjele ugovora, „u pretežnoj mjeri moguće je prepoznati zaštitu javnog interesa, dok to isto nije moguće ustvrditi za postupke pravne zaštite“²³, jer zastupnici javnog interesa nemaju aktivnu legitimaciju.

2.2. Aktivna legitimacija u zemljama u okruženju

2.2.1. Republika Hrvatska

Važeći Zakon Republike Hrvatske koji uređuje područje javnih nabavki donesen je u oktobru 2007., a stupio je na snagu 1. januara 2008. godine. Do stupanja na snagu tog novog Zakona o javnoj nabavi postupak javne nabavke bio je uređen zakonom s istim nazivom, donesenim u decembru 2001. godine²⁴. Ranije važeći ZOJN RH bio je većim dijelom zasnovan na UNCITRAL-ovom Modelu zakona²⁵ čije norme nisu identične normama direktiva o pravnoj zaštiti. Republika Hrvatska je kao kandidat za ulazak u EU u procesu pristupanja dužna prenijeti direktive o pravnoj zaštiti u domaće zakonodavstvo, što je donošenjem novog ZOJN-a i učinjeno.

¹⁹ Zakon o pravobranilaštvu BiH, čl. 13 st. (2), Sl. gl. BiH 8/02.

²⁰ Zakon o upravnom postupku BiH, čl. 213 st. (2), Sl. gl. BiH 29/02.

²¹ Čl. 213 st. (3), (bilj. 20).

²² Kao primjer možemo navesti Dansku gdje se aktivna legitimacija osim Uredu za konkurentnost, može dati različitim udruženjima (privrednim, trgovačkim i sl.) u postupku javne nabavke. Public Procurement Review Procedures, s. 20.

²³ Mužina (bilj. 4.), s. 9.

²⁴ Narodne novine Republike Hrvatske broj 117/01.

²⁵ UNCITRAL Model law on Procurement of goods, construction and services, 1994., Više o Modelu zakona na stranici <http://www.uncitral.org>.

Hrvatski Zakon o javnim nabavama proširio je broj ovlaštenih osoba za pokretanje pravne zaštite²⁶ 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.

2.2.2. Republika Srbija

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije donesen je 22. decembra 2008. godine, a objavljen u Sl. glasniku Republike Srbije broj 116/08. Prije toga na snazi je bio Zakon sa istim nazivom objavljen u Sl. glasniku RS, broj 39/02, 43/03, 55/04 i 101/05.

U pogledu aktivne legitimacije za pokretanje pravne zaštite, u skladu sa čl. 106 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije, „zahtev za zaštitu prava može da podnese svako lice koje ima interes da zaključi ugovor o konkretnoj javnoj nabavci (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”.

2.2.c) Republika Crna Gora

Zakon o javnim nabavkama Republike Crne Gore donijela je Skupština Republike Crne Gore, na sedmoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2006. godini, dana 10. jula 2006. godine., a objavljen je u Sl. listu RCG broj 46/06.

Prema važećem zakonu Republike Crne Gore koji uređuje oblast javnih nabavki “svaki ponuđač i svako lice na čija se prava i pravne interese odnosi postupak javne nabavke (zainteresovano lice) ima pravo uložiti prigovor zbog učinjenih nepravilnosti u toku čitavog postupka javne nabavke. Prigovor iz st. 1 ovog člana mogu, radi zaštite javnog interesa, podnijeti i nadležni državni tužilac, nadležni organ uprave, Državna revizorska institucija i drugi nadležni organi”²⁷.

Već na prvi pogled uočljivo je da je krug osoba koje su Zakonom ovlaštene na pokretanje pravne zaštite, u Republici Hrvatskoj, Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori puno širi nego što je to slučaj sa zakonskim rješenjem u BiH, gdje je propisano da pravo na pokretanje prave zaštite pripada samo nezadovoljnom ponuđaču. Istina, prednacrtom novog ZJN-a predviđeno je proširenje kruga ovlaštenih osoba, gdje pored nezadovoljnog ponuđača žalbu može podnijeti i AJN. Dakle, ni prednacrtom novog ZJN-a nije predviđeno da su pravobranilaštvo i/ili revizorski organi ovlašteni na podnošenje pravnog lijeka u postupcima javnih nabavki, kao što je to slučaj u susjednim zemljama.

Ukoliko zaštitu prava u javnim nabavkama ne želimo shvatiti samo kao zaštitu privatnog ekonomskog interesa onog ko podnosi ponudu, i ukoliko državni organi i institucije žele djelotvornu zaštitu javnog interesa, i potrošnju javnih sredstava na najekonomičniji način, tada se pravo na pokretanje pravne zaštite mora omogućiti i pravobraniocima državnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i revizorskim organima.

²⁶ Čl. 37, (bilj. 24).

²⁷ Zakon o javnim nabavkama RCG, čl. 87 st. (1) i (2).

3. Redovni pravni lijekovi u javnim nabavkama BiH

Pravna zaštita u sistemu javne nabavke u BiH-u definisana je članovima 49 – 52 ZJN-a BiH, a isti sadrže odredbe koje definišu uspostavu URŽ-a, postupanje po prigovoru, žalbeni postupak i postupak pred Sudom BiH-a. Zaštita prava ponuđača organizovana je u dva stepena: u prvom stepenu kao prigovor, pred ugovornim organima, a u drugom stepenu kao žalba, pred Uredom za razmatranje žalbi.

U prvom stepenu, 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. Značaj pravne zaštite u postupcima javnih nabavki je veliki za svaku državu koja nastoji da na ekonomičan način troši sredstva iz javnih prihoda u svrhu nabavki roba, usluga ili radova. U skladu sa članom 50 (*Prigovori*) ZJN-a BiH-a „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 čl. 51 ovog zakona“.

A, članom 51 ZJN-a popisano je da:

- (1) Prigovor se podnosi odnosnom ugovornom organu kao prvostepenoj instanci u žalbenom postupku, u pisanoj formi, u roku od pet dana od dana kada je podnosilac saznao ili je trebalo da sazna za navodnu povredu ovog zakona, i ne kasnije od jedne godine od datuma navodne povrede.
- (2) Po prijemu pismenog prigovora, ugovorni organ obustavlja postupak dodjele ugovora u toku dok se prigovor u potpunosti ne razmotri i ne donese odluka prije isteka roka utvrđenog u stavu (4) ovog člana.

Iz navedenog je vidljivo da se žalbeni postupak u sistemu javnih nabavki u BiH pokreće ulaganjem prigovora ugovornom organu kao prvostepenoj instanci u žalbenom postupku.

Direktiva o pravnoj zaštiti 89/665EEZ u pogledu pravnih lijekova propisuje da „države članice su dužne poduzeti mjere koje trebaju osigurati da, što se tiče postupaka za dodjelu ugovora koji spadaju pod djelokrug Direktiva 71/305/EEZ i 77/62/EEZ, odluke koje donose tijela s ugovornim ovlastima budu provjerene na učinkovit, i što je najvažnije, što brži način u skladu sa uslovima utvrđenim u sljedećim članovima, a posebno članu 2 (7) s obrazloženjem da takve odluke predstavljaju povredu prava zajednice s područja javnih nabavki ili nacionalnih propisa koji primjenjuju to pravo“²⁸.

Iz citiranog propisa navedene Direktive vidljivo je da odluke koje donose ugovorni organi moraju biti „provjerene na učinkovit, i što je najvažnije, što brži način“. Dakle, sama Direktiva ostavlja prostor za diskreciju zemalja članica pri odlučivanju koju formu i koje metode pravne zaštite će izabrati zemlje članice. Bitno je samo to da se odluke ugovornih organa provjeravaju na učinkovit i što brži način.

Upravo, takva formulacija „što brži način“ ne ostavlja mnogo prostora za manipulaciju u nacionalnom zakonodavstvu. Postupci pravne zaštite moraju biti učinkoviti, ekonomični,

²⁸ Čl. 1 st. (1), (bilj.12).

transparentni, nediskriminirajući, gdje podmićivanje, pristrasnost ili neetičko ponašanje nemaju mjesta u uspješnom sistemu javnih nabavki.

Navedeno upućuje na pitanje da li je ZJN BiH ispoštovao sve navedene principe.

Naveli smo da se prigovor, kao prvi korak u žalbenom postupku, podnosi ugovornom organu, kao prvostepenoj instanci. Po prijemu prigovora ugovorni organ će obustaviti postupak dodjele ugovora na period od pet dana. U tom periodu dužan je razmotriti prigovor, te „donijeti obrazloženu odluku u roku od pet dana od prijema prigovora i najkasnije narednog radnog dana obavijestiti podnosioca prigovora o donesenoj odluci i istovremeno je obrazložiti“²⁹.

Dosadašnja praksa je pokazala da ugovorni organi često prave greške u formi i vrsti akta kojim se odgovara na prigovor nezadovoljnog ponuđača. Navedeno možemo vidjeti i u rješenju³⁰ URŽ-a, kojim je usvojena žalba ponuđača i predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. Naime, jedan od razloga za takvu Odluku URŽ-a je i taj što Odluka o prigovoru „strukturno ne odgovara obliku i sastavnim dijelovima odluke koja se donosi kao rezultat pravnog procesa rješavanja u upravnim stvarima, a kako propisuje opća kodifikacija Zakona o upravnom postupku“. Uvidom u dostavljenu Odluku o prigovoru, drugostepeni organ je utvrdio „da ista ne sadržava uputu o pravnom lijeku, koja je obavezan sastavni dio rješenja/odluke, i kojim se podnosioc prigovora, obavještava da li protiv iste može izjaviti žalbu, kod kojeg organa i u kojem prekluzivnom roku“. Nadalje, URŽ „upućuje ugovorni organ da ponavljajući radnje postupka, u eventualnom ponovnom ulaganju prigovora, i pri primjeni člana 51. st. 4. Zakona, vodi računa o potpunoj primjeni odredbe čl. 51 st. 4 Zakona, kao i odredaba Zakona o upravnom postupku“.

U drugom slučaju, nezadovoljni kandidat uputio je prigovor ugovornom organu na uslove za učesće u javnom nadmetanju održavanje regionalnih cesta u HNK, u periodu od 01.04.2011. godine do 31.12.2014. godine. Na uloženi prigovor ugovorni organ je odgovorio svojim aktom³¹ i „obrazložio“ kriterije postavljene u Tenderskom dokumentu, te osporio navode kandidata. Nezadovoljan takvom „odlukom“ kandidat je uložio žalbu URŽ-u u kojoj između ostalog navodi da nije zadovoljan ni formom akta kojim mu je odgovoreno na prigovor, a „navedeni akt kao rezultat prigovora, ne sadrži osnovne sastavne dijelova koje propisuje ZUP, nema uvoda, nema dispozitiva, nema obrazloženja, a kao ono najteže, nema upute o pravnom lijeku „koja je sastavni dio rješenja/odluke i kojim se podnosilac prigovora upućuje da li protiv iste može izjaviti žalbu, kod kojeg organa i u kojem prekluzivnom roku“.

Drugi korak pravne zaštite, nezadovoljnog ponuđača u sistemu javnih nabavki u BiH je propisan čl. 51 st. (5) na način da „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“.

²⁹ Čl. 51 st. (4), (bilj. 6)

³⁰ Rješenje broj: U-778/08 od 02. 10. 2008. god.

³¹ Ur. broj: 08-04-29-41/11-1, podbroj: 560/10 od 25. 01. 2011. god.

Opća formulacija navedenog čl. 51 st. (5) ZJN-a ne određuje pobliže faze postupka u kojima se žalba može uložiti. Iz sadržaja odredbe ZJN-a, u kojem rok za izjavljivanje žalbe vezuje za određeni dan, može se zaključiti koje bi to faze mogle biti. Tako se žalba može uložiti protiv objave obavještenja o javnoj nabavci u odnosu na podatke, radnje, postupke i nečinjenja iz objave; otvaranja ponuda u odnosu radnje, postupke, nečinjenja vezana uz dokumentaciju nabavke te postupak otvaranja ponuda; 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; istek roka za donošenje odluke o pojedinačnim pravima iz javne nabavke; saznanja da je postupak nabavke proveden na način suprotan ovome Zakonu, a najkasnije u roku godine dana od dana kada je taj postupak proveden. „Po prijemu kopije pismene žalbe podnosioca, ugovorni organ obustavit će postupak dodjele ugovora u toku, na period od pet dana, osim ako URŽ ne izda drugačije pismene instrukcije“³².

Zakonom o javnim nabavkama BiH predviđena je sudska provjera zakonitosti odluka URŽ-a³³ tužbom pred nadležnim sudom Bosne i Hercegovine. Tužba se podnosi u roku od 45 dana od dana kada je odluka upućena žalbeniku. Ukoliko se u predviđenom roku ne pokrene tužba, odluka URŽ-a je konačna.

Iz naprijed navedenog, vidljivo je da je postupanje ugovornog organa po izjavljivanju prigovora slično postupanju prvostepenog organa po žalbi u upravnom postupku. S tim u vezi, zbog učinkovitosti i ekonomičnosti postupka revizije javnih nabavki u BiH, ali i zbog poštovanja principa iz Direktive 89/665EEZ, da odluke ugovornih organa moraju biti „provjerene na učinkovit, i što brži način“, dva redovna pravna lijeka trebalo bi da zamjeni jedan, jedinstven, postupak, kao što je to slučaj sa žalbenim postupkom predviđenim u ZUP-u BiH.

3.1 Ovlaštenje Ureda za razmatranje žalbi BiH

U žalbenom postupku osporava se zakonitost postupanja ugovornog organa, te URŽ ima pravo i dužnost prosuditi da li je ugovorni organ pravilno postupio u formalnopravnom i materijalnopravnom smislu, tj. je li u svemu postupio u skladu sa Zakonom, kao i drugim propisima i supsidijarnim pravom koji regulišu oblast javnih nabavki u BiH.

„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“³⁴.

Praksa URŽ-a pokazuje da, po izjavljenoj žalbi nezadovoljnog ponuđača, taj organ izdaje „pismenu instrukciju“ ugovornim organima. Iz pismene instrukcije³⁵ vidljivo je da URŽ, u upravno-pravnoj stvari pokrenutoj od strane Ponuđača (...), izjavljena protiv Odluke ugovornog organa o odbijanju prigovora, obavještava Ugovorni organ da je od žalitelja zatražio kompletiranje podneska. S tim u vezi, URŽ, obavještava ugovorni organ da je neophodno da obustavi postupak dodjele ugovora do donošenja odluke URŽ-a .

³² Čl. 51 st. (6), (bilj. 6).

³³ Čl. 52 st. (6), (bilj. 6).

³⁴ Čl. 52 st. (1), (bilj. 6).

³⁵ Broj: U-1183/10-2-1 od 26.08.2010. god.

„U bilo kom trenutku nakon prijema žalbe, a prije zaključenja ugovora, URŽ može, putem privremenog naloga i u očekivanju svoje konačne odluke po žalbi, obustaviti postupak dodjele ugovora na koji se odnosi navodna povreda ili obustaviti provođenje bilo koje odluke ili radnje ugovornog organa za vrijeme odvijanja postupka, u sljedećim slučajevima:

a) s obzirom na informacije kojima raspolaže URŽ, vjerovatno je da će žalba biti riješena u korist žalbenika, i/ili

b) odluka o obustavi postupka ne bi prouzrokovala nesrazmjernu štetu na račun javnog interesa, ugovornog organa ili ponuđača.“³⁶

Kako pravna zaštita u sistemu javnih nabavki u BiH, po svojoj pravnoj prirodi³⁷ spada u upravni postupak, tako je URŽ, putem privremenog naloga i u očekivanju konačne odluke ovlašten obustaviti postupak dodjele ugovora na koji se odnosi navodna povreda, ili obustaviti provođenja bilo koje odluke ili radnje ugovornog organa za vrijeme odvijanja postupka. Navedeno se primjenjuje u slučaju da, s obzirom na informacije kojima raspolaže URŽ, vjerovatno je da će žalba biti riješena u korist žalbenika, i/ili odluka o obustavi postupka ne bi prouzrokovala nesrazmjernu štetu na račun javnog interesa, ugovornog organa ili ponuđača.

Odluku o izdavanju privremenog naloga u skladu s uslovima iz čl. 52 st. (1) i (2) ZJN-a može donijeti određeni predsjednik vijeća ili član pojedinac URŽ-a³⁸.

Na osnovu čl. 14. Poslovnika o radu Ureda za razmatranje žalbi BiH, odluka u postupku se donosi nakon kompletiranja neophodne dokumentacije i utvrđivanja svih relevantnih činjenica, kao i svih dokaza bitnih za donošenje odluke o žalbi. Odluke o vođenju postupka potpisuje predsjednik vijeća ili član pojedinac URŽ-a kojem je dodijeljen slučaj. URŽ dostavlja odluku svim subjektima iz postupka pravne zaštite bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri (3) dana od donošenja odluke³⁹.

„Kod donošenja odluke o žalbi, URŽ ima ovlasti: odbaciti žalbu ako prethodno nije podnesen prigovor nadležnom ugovornom organu, odbaciti žalbu kao neblagovremenu, ako je žalba podnesena poslije isteka rokova iz čl. 51 st. (5) ZJN-a, odbaciti žalbu kao neurednu, ako podnosilac žalbe ne dopuni žalbu u roku propisanom čl. 3. ovog Poslovnika, odbaciti žalbu kao nedozvoljenu ako žalbu nije podnio dobavljač/ponuđač definiran u čl. 50 ZJN-a, odbiti žalbu kao neosnovanu, ukoliko utvrdi da nije došlo do povrede ZJN-a, donijeti jednu ili više odluka navedenih u čl. 52 st. (3) ili 52 st. (4) ZJN-a, ako je žalba osnovana. Ukoliko žalilac povuče žalbu postupak se obustavlja zaključkom. Pri donošenju odluke URŽ se, u načelu, ograničava na povredu/povrede 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“⁴⁰.

³⁶ Čl. 52 st. (2), (bilj. 6).

³⁷ Više o pravnoj prirodi pravne zaštite, Mužina (bilj. 4).

³⁸ Čl. 12 st. (1) Poslovnika ureda za razmatranje žalbi, Legislativa - Poslovnici, (bilj. 3).

³⁹ Čl. 13 st. (4), (bilj. 37).

⁴⁰ Čl. 15, (bilj. 37).

3.1.1. Pravni lijekovi prema prednacrtu novog ZJN-a BiH

Prednacrtom novog ZJN-a redovni pravni lijekovi u sistemu javnih nabavki u BiH se mijenjaju, tako da umjesto dosadašnja dva redovna pravna lijeka ostaje jedan, jedinstven, i to žalba. To je vidljivo iz formulacije čl. 82 st. (1), da „nezadovoljna strana može, pod uslovima utvrđenim ovim Zakonom, izjavljivanjem žalbe i drugih zahtjeva, tražiti zaštitu svojih prava pred URŽ-om protiv odluke, radnje, propuštanja radnje ugovornog organa koju je na osnovu ovog Zakona trebalo obaviti, te postupaka na koje se mora primijeniti ovaj Zakon.” Iz citirane odredbe prijedloga novog Zakona vidljivo je da žalilac, pored žalbe, može uputiti i druge zahtjeve prema URŽ-u. Iz članova koji slijede svi propisi se odnose na žalbu, u pogledu forme, sadržaja, načina izjavljivanja, načina predaje, postupanja i slično. Koji su to „drugi zahtjevi” mogli bismo pronaći u odredbi čl. 87 st. (2) (sadržaj žalbe), i to da „prijedlog za određivanje privremene mjere žalitelj, pod uslovima iz ovoga Zakona, može postaviti samo zajedno sa žalbom” i odredbi čl. 91 st. (1) (izjavljivanje žalbe) „postupak pravne zaštite započinje predajom žalbe ugovornom organu, odnosno podnošenjem zahtjeva za poništenje postupka javne nabavke zbog nedostavljanja dokumentacije URŽ-u, u skladu sa čl. 98 ovoga Zakona”. Uslov za pokretanje pravne zaštite podnošenjem zahtjeva za poništenje postupka javne nabavke je da ugovorni organ nije dostavio žalbu i drugu dokumentaciju URŽ-u, „žalitelj može u roku od 30 (trideset) dana od dana podnošenja žalbe ugovornom organu zatražiti da URŽ donese odluku o poništenju cjelokupnog postupka javne nabavke”⁴¹

„Žalba se izjavljuje URŽ-u, a predaje ugovornom organu u pisanom obliku direktno ili preporučenom poštanskom pošiljkom. Žalitelj je dužan istovremeno jedan primjerak žalbe na isti način podnijeti URŽ-u.”⁴²

U pogledu vrste redovnih pravnih lijekova, mogli bismo reći da je, prijedlogom novog ZJN-a (ukoliko dođe do njegovog usvajanja) pospješten sistem pravne zaštite. Ovakvom zakonskom regulativom bio bi ispoštovan princip iz direktive o pravnoj zaštiti 89/665EEZ da odluke ugovornih organa moraju biti „provjerene na učinkovit, i što je najvažnije, što brži način“. To, prije svega, zavisi od odredbe da se žalba „izjavljuje URŽ-u, a predaje ugovornom organu”, čime se skraćuje i vrijeme potrebno za rješavanje po žalbi, ali i faze samog postupka pravne zaštite.

Navedeno proizlazi i iz odredbe da „ugovorni organ je dužan u roku od 5 (pet) dana od zaprimanja žalbe, URŽ-u dostaviti: žalbu sa svim priložima u originalu s podatkom i dokazom o vremenu njezina prijema, i obrazloženi odgovor na žalbu s izjašnjenjem o činjeničnim i pravnim navodima te o žalbenom zahtjevu, tok postupka javne nabavke s navodima o bitnim elementima postupka javne nabavke (procijenjena vrijednost nabavke, podaci o objavi obavještenja o javnoj nabavci, postupak otvaranja ponuda, postupak pregleda i ocjene ponuda, odluka o odabiru i dr.)”⁴³. Međutim, ukoliko ugovorni organ nađe da je žalba osnovana, „može, ispraviti radnju, poduzeti činjenje ili provesti drugi postupak, ili može postojeću odluku staviti izvan snage i zamijeniti je drugom odlukom, ili poništiti postupak javne nabavke”⁴⁴. O svemu tome dužan je obavjestiti učesnike u postupku.

⁴¹ Čl. 97 st. (1), (bilj. 16).

⁴² Čl. 89 st. (1) i (2), (bilj. 16).

⁴³ Čl. 90 st. (1) a) i b), (bilj. 16).

⁴⁴ Čl. 96 st. (1), (bilj. 16).

Dakle, prednacrtom novog ZJN-a odredbe o pravnoj zaštiti usklađene su sa Zakonom o upravnom postupku, postignuta ekonomičnost postupka, te skraćene i pojednostavljene radnje nezadovoljne strane.

3.1.2. Pravni lijekovi u susjednim zemljama

3.1.2.1. Republika Hrvatska

Usvajanjem važećeg Zakona o javnim nabavama isključen je prigovor, kao specifični pravni lijek u postupku javne nabavke. Ostala je žalba kao jedini redovni pravni lijek. Navedeno je vidljivo iz zakonske odredbe gdje, „nezadovoljna strana može, pod uvjetima utvrđenima ovim Zakonom, izjavljivanjem žalbe i drugih zahtjeva, tražiti zaštitu svojih prava pred Državnom komisijom protiv odluke, radnje, propuštanja radnje naručitelja koju je na temelju ovoga Zakona trebalo obaviti, te postupaka na koje se mora primijeniti ovaj Zakon“⁴⁵.

Opće je pravilo da se protiv odluke naručitelja uvijek može podnijeti žalba kojom se može osporavati zakonitost donesene odluke. Pravo na žalbu postoji nezavisno od vrijednosti ugovora, što je posljedica recepcije prihvaćenog shvaćanja da se žalba ne odnosi samo na ugovore čija vrijednost prelazi pragove propisane materijalnim direktivama o javnoj nabavci.

Koji su to drugi zahtjevi, rješenje je gotovo pa istovjetno sa odredbama prednacrta novog ZJN-a BiH, gdje je u čl. 154 st. 1 propisano „u slučaju da naručitelj ne postupi u skladu s obvezom iz čl. 146 ovoga Zakona (dostava žalbe i dokumentacije), žalitelj je ovlašten u roku 30 dana od dana podnošenja žalbe naručitelju zatražiti da Državna komisija donese odluku o poništenju cjelokupnog postupka javne nabave“.

Kao i prethodno rješenje, vidimo istovjetnost sa nacrtom novog ZJN-a i u pogledu izjavljivanja žalbe. Žalba se izjavljuje Državnoj komisiji, a predaje naručitelju u pisanom obliku izravno ili preporučenom poštanskom pošiljkom (...), žalitelj je dužan istodobno jedan primjerak žalbe na isti način podnijeti Državnoj komisiji⁴⁶.

Postupanje prvostepenog organa nakon izjavljene žalbe propisano je članom 153. stav 1. „ako naručitelj nakon zaprimanja žalbe, nađe da je ona djelomično ili u cijelosti osnovana može, ispraviti radnju, poduzeti činjenje ili provesti drugi postupak, ili može postojeću odluku staviti izvan snage i zamijeniti je drugom odlukom, ili poništiti postupak javne nabave te o tome obavijestiti sudionike postupka na način određen ovim Zakonom u roku pet dana od primitka žalbe.

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki RH, na identičan način je riješena kako je to predviđeno prijedlogom novog Zakona o javnim nabavkama BiH.

3.1.2.2. Republika Srbija

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki u srbijanskom zakonodavstvu propisana je članovima 100 – 118 Zakona o javnim nabavkama RS, i to glavom VII, „Zaštita prava ponuđača i javnog interesa“. Dakle, iz samog naziva glave Zakona koji reguliše pravnu zaštitu jasno je da se pored

⁴⁵ Čl. 137 st. 1, (bilj. 24).

⁴⁶ Čl. 145 st. 1 i 2, (bilj. 44).

prava ponuđača, ovim propisima štiti i javni interes. Novi Zakon o javnim nabavkama Srbije uređuje postupak zaštite prava ponuđača i javnog interesa u postupku javne nabavke, a takođe propisuje razloge za ništavost ugovora o javnoj nabavci. Ovim Zakonom nije propisano koja je to vrsta pravog lijeka kojim se ostvaruje pravna zaštita.

Ponuđač, pokretanjem postupka za zaštitu prava može ostvariti u prvom stepenu pred naručiocem javne nabavke, što proizlazi iz odredbe čl. 107 st. 1 „zahtev za zaštitu prava podnosi se naručiocu“, a ukoliko je nezadovoljan odlukom naručioca, postupak zaštite prava, nezadovoljni ponuđač, može nastaviti pred Republičkom komisijom za zaštitu prava. O zahtjevu za zaštitu prava naručilac može odlučiti tako što će usvojiti zahtjev i u cjelini ili djelimično poništiti postupak javne nabavke ili odbiti zahtjev za zaštitu prava.

Rješenje prvostepenog organa mora sadržavati i poziv podnosiocu zahtjeva za zaštitu prava da se najkasnije u roku od tri dana od dana prijema rešenja pismeno izjasni da li će nastaviti postupak⁴⁷ pred Republičkom komisijom, kao i obavještenje o posljedicama propuštanja roka za izjašnjenje. Zahtjev za zaštitu prava ponuđač može podnijeti u svakoj fazi postupka javne nabavke. Podnošenje zahtjeva odlaže dalje aktivnosti naručioca.

U skladu sa čl. 113. Zakona, „Republička komisija odlučuje o podnetom zahtjevu za zaštitu prava na osnovu prijema pismenog izjašnjenja podnosioca zahteva o nastavku postupka“.

„Na pitanja postupka zaštite prava koja nisu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje upravni postupak“⁴⁸.

Postupak pravne zaštite u Srbiji, kao što se vidi iz izloženog, je dvostepen. Zahtjev za zaštitu prava u prvom stepenu, kao i postupak prvostepenog organa, ima dosta sličnosti sa izjavljivanjem prigovora iz članova 50 – 51 ZJN-a BiH. Međutim, pokretanje zaštite prava u pred drugostepenim organom se razlikuje u odnosu na zakonsko rješenje u BiH. Kao što smo vidjeli, nakon završetka prvostepenog postupka, podnosilac zahtjeva za zaštitu prava dužan se izjasniti, u roku od tri dana, da li želi nastaviti postupak pred drugostepenim organom, u skladu sa čl. 112 Zakona o javnim nabavkama R. Srbije. U odnosu na navedeno, ZJN BiH predviđa da nezadovoljni dobavljač, nakon prijema odluke o prigovoru, može izjaviti žalbu, „neposredno“ URŽ-u u roku od pet dana od dana obavještenja nezadovoljnog ponuđača, ili ukoliko je ugovorni organ propustio odgovoriti na prigovor, u roku od pet dana kada je trebao odgovoriti. Kopiju pismene žalbe istovremeno će dostaviti ugovornom organu.

3.1.2.3. Republika Crna Gora

Postupci javne nabavke su u crnogorskom zakonodavstvu (kao i u ostalim zemljama zapadnog Balkana) decentralizovani i sprovode se od strane samih naručilaca, obaveznika primjene Zakona. Zaštita prava ponuđača organizovana je u dva stepena: u prvom stepenu kao prigovor, decentralizovano po naručiocima, a u drugom stepenu kao žalba, – centralizovano pred Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki⁴⁹.

⁴⁷ Čl. 112 Zakona o javnim nabavkama R. Srbije.

⁴⁸ Čl. 105 st. 5, (bilj. 47).

⁴⁹ <http://www.kontrola-nabavki.org/store/Zastita%20prava%20ponudaca.pdf>, očitano dana 01.02.2011. god.

Dakle, pravna zaštita u postupku javnih nabavki u Crnoj Gori, pokreće se tako što „svaki ponuđač i svako lice na čija se prava i pravne interese odnosi postupak javne nabavke (zainteresovano lice) ima pravo uložiti prigovor zbog učinjenih nepravilnosti u toku čitavog postupka javne nabavke“⁵⁰. Prigovor se podnosi odnosnom ugovornom organu, kao prvostepenoj instanci u žalbenom postupku. Podnijeti prigovor, odnosno žalba, po samom zakonu (*ex lege*) ima suspenzivno dejstvo – obustavlja dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke. Naručilac po podnošenju prigovora ne smije izvoditi proceduralne postupke, niti donositi odluke, a već započete postupke mora prekinuti, odnosno obustaviti.

„Naručilac je obavezan razmotriti blagovremeno podneseni prigovor i rješenjem odlučiti o njemu, u roku od osam dana od dana prijema prigovora“⁵¹.

U skladu sa odredbama čl. 91 Zakona, protiv rješenja naručioca kojim je odlučeno po podnijetom prigovoru ili ako naručilac, u smislu čl. 90 st. 4 ovog zakona, ne donese u ostavljenom roku rješenje, može se izjaviti žalba Komisiji za kontrolu postupka javnih nabavki, u roku od osam dana od dana prijema rješenja po podnijetom prigovoru.

Dakle, pravni lijekovi, kao i pravna zaštita u postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori su u velikoj mjeri slični sa rješenjima koja su propisana ZJN-om BiH. Međutim, kontrola primjene zakona i zaštita prava ponuđača i javnog interesa su detaljnije uređena u crnogorskom zakonu. To se ogleda u zakonskom propisivanju pravnih posljedica prigovora, odluke naručioca po prigovoru, nadležnost, ovlaštenja i načinu rada Državne komisije, sadržaju žalbe, te supsidijarnoj primjeni Zakona o upravnom postupku. Istina, neka od ovih rješenja propisana su podzakonskim aktima i Poslovníkom o radu URŽ-a BiH.

4. Supsidijarna primjena ZUP-a

U postupku javne nabavke ima niz situacija za čije su rješavanje uz ZJN potrebne posebne procesne odredbe supsidijarno primjenjivog zakona. U primjeni važećeg ZJN-a javlja se dilema supsidijarne primjene procesnog propisa, čijim bi se razrješenjem stvorile početne pretpostavke za kontrolu postupka javnih nabavki kod ugovornih organa, a time i do višeg stepena pravne sigurnosti ekonomskih operatera (ponuđača/dobavljača).

Supsidijarna primjena zakona podrazumijeva primjenu onih odredbi općeg zakona koje nisu u suprotnosti s posebnim, tj. u onim segmentima koje posebnim zakonom nisu regulisani.

ZJN-om BiH-a nije propisana supsidijarna primjena ZUP-a, ali takav propis možemo pronaći u čl. 3 ZUP-a BiH, „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“. Ovakav propis je primjenjiv u postupku javnih nabavki iz razloga što postupak javnih nabavki u BiH, po pravnoj prirodi svrstavamo u upravni postupak, a ne građanski postupak, kao što je to slučaj u nekim evropskim zemljama⁵². Direktive o javnim

⁵⁰ Čl. 87 st. 1, (bilj. 27).

⁵¹ Čl. 90 st. 2, (bilj. 27).

⁵² Germanski pravni prostor svrstava postupke javne nabavke pretežno pod pravila građanskog prava (Njemačka, UK, Holandija i dr.). S druge strane Španija i Francuska podržavaju upravno-pravnu prirodu javne nabavke. O pravnoj prirodi javne nabavke, vidi Mužina (bilj. 4).

nabavkama EU ne definiraju, niti pojam, niti pravnu prirodu javne nabavke, nego definiraju tek različite tipove ugovora o javnoj nabavci.

U smislu čl. 19 Poslovnika o radu URŽ-a BiH, URŽ, kao drugostepeni organ, žalbeni postupak provodi u skladu s odredbama Zakona i Poslovníkom o radu URŽ-a, dok se odredbe Zakona o upravnom postupku primjenjuju samo ako određena pitanja nisu regulisana Zakonom i Poslovníkom o radu URŽ-a. Čl. 9 Zakona o upravnim sporovima⁵³ propisano je da se upravni spor može pokrenuti samo protiv konačnih upravnih akata koje su donijele institucije iz čl. 4 ovog Zakona, i da je čl. 17 navedenog Zakona definisano da je tužena strana u upravnom sporu institucija Bosne i Hercegovine iz čl. 4 ovog Zakona, čiji se konačni upravni akt pobija⁵⁴. Na odluku URŽ-a, u skladu sa čl. 52 st. (6) ZJN-a, „može se podnijeti tužba nadležnom sudu Bosne i Hercegovine u roku od 45 dana od datuma kada je ta odluka upućena žalbeniku. U slučaju da tužba nije podnesena sudu u predviđenom roku, odluka URŽ-a je konačna. Sud postaje nadležan tek po okončanju administrativnog žalbenog postupka pred URŽ-om“.

O supsidijarnoj primjeni ZUP-a, u žalbenom postupku, govori i praksa URŽ-a, a odnosi se na dopuštenost, blagovremenost i izjavljenost od ovlaštene osobe iz čl. 227 Zakona o upravnom postupku, te da li odluke koje donose ugovorni organi strukturalno odgovaraju obliku i sastavnim dijelovima odluke koja se donosi kao rezultat pravnog procesa rješavanja u upravnim stvarima. Ovome bismo mogli, između ostalog, dodati i propisivanje načina predaje žalbe, administrativne takse, način računanja rokova, dostavljanje pismena, sam postupak po izjavljenoj žalbi, sadržaj žalbe, način dokazivanja, ali i formu odluka URŽ-a.

Iz navedenog, vidljivo je da je postupak javne nabavke u BiH, kao i pravna zaštita, po svojoj pravnoj prirodi, svrstan u upravno pravo.

Dok je bio na snazi stari Zakon o javnim nabavkama RH, u sličnoj situaciji, kao što je to danas BiH, bila je i Hrvatska. O supsidijarnoj primjeni ZUP-a razrješenju dileme poslužila je Odluka Ustavnog suda RH⁵⁵ prema kojoj je „ZUP supsidijarni postupovni zakon u izvansudskim postupcima“.

Novi ZOJN RH ozakonio je takvo stajalište i u čl. 163 određuje da se u odnosu na postupak pred Državnom komisijom koji nije uređen odredbama ZOJN-a supsidijarno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.

Ocjenjujući značaj ovakvog normiranja nužno je istaknuti da je taj zakonodavni potez bio očekivan i opravdan i posljedica je već prihvaćenog svrstavanja javne nabave u upravno pravo⁵⁶.

„Primjena odredaba ZUP-a RH na postupak Državne komisije općenito nije adekvatna zbog stupnja različitosti odnosno specifičnosti postupaka javne nabave. Zbog toga su ZOJN-om predviđene situacije u kojima primjena ZUP-a ne bi bila primjerena, te su tako sistematizirane odredbe unijete u zakonski tekst. S druge strane, osim kod pojedinih pitanja, ZOJN ne predviđa supsidijarnu primjenu ZUP-a u postupku pred naručiteljem“.⁵⁷

⁵³ Sl. glasnik BiH br. 27/04, 63/04 i 35/05.

⁵⁴ Ovakav stav je potvrdio i Sud Bosne i Hercegovine, svojim aktom od 06.02.2008. god.

⁵⁵ Odluka br: U-III-268/1998., od 02. 11. 2000, Narodne novine RH br. 115/00.

⁵⁶ http://www.pravri.hr/hr/zbornik/v29_1/pejakovic-29-1-2008.pdf, očitano dana 27. 01. 2011.

⁵⁷ Usp. bilj. 56.

Slično rješenje predviđeno je i u Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije, gdje je u čl. 105 st. 5 propisano da „na pitanja postupka zaštite prava koja nisu uređena ovim zakonom shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje upravni postupak“.

Članom 118 stav 1 i 2 propisano je da „protiv odluke Republičke komisije može se pokrenuti upravni spor. Upravni spor može se pokrenuti i kada Republička komisija nije donela i dostavila odluku u rokovima predviđenim čl. 114 ovog zakona“.

„Osim Zakona o javnim nabavkama, Uprava u svom radu, kao posebna upravno-stručna organizacija, primenjuje i mnogobrojne druge propise, među kojima je i Zakon o opštem upravnom postupku“⁵⁸.

Iz navedenog je vidljivo da se na Zakon o javnim nabavkama RS supsidijarno primjenjuje i Zakon o upravnom postupku, a protiv odluke drugostepenog organa pokreće se upravni spor, što javnu nabavku svrstava u upravno pravo.

Članom 86 st. 3 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore propisano je da „nadležni organi prilikom razmatranja i odlučivanja po zahtjevima za zaštitu prava primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, ukoliko u pogledu pojedinih pitanja ovim zakonom nije drugačije predviđeno“. Čl. 102. propisuje da „rješenje Državne komisije je konačno u upravnom postupku, ali se protiv njega, radi utvrđivanja njegove zakonitosti, može, tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Crne Gore“.

Zakonom o javnim nabavkama RCG su detaljno uređeni rokovi za podnošenje pravnih ljekova i donošenje odluka po podnijetim pravnim ljekovima, dok je pitanje koje se često postavlja u praksi način računanja rokova. Budući da Zakon o javnim nabavkama ne reguliše postavljeno pitanje, na isto se primjenjuje čl. 90 st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da „kada je rok određen po danima, dan u koji je dostavljanje ili saopštenje izvršeno, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati trajanje roka ne uračunava se u rok, već se za početak roka uzima prvi naredni dan“⁵⁹.

Dakle, kao što je to slučaj i sa zakonodavstvima u BiH, RH, RS, koji uređuju ovu oblast i Crnogorski Zakon o javnim nabavkama postupke javne nabavke je svrstao u upravno pravo.

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). Navedeno podrazumjeva da će se u postupku javnih nabavki primjenjivati propisi Zakona o javnim nabavkama, a samo u onim slučajevima koji nisu uređeni ovim Zakonom primjenjivat će se odredbe Zakona o upravnom postupku.

Supsidijarna primjena ZUP-a, ne rješava pitanja postupanja ugovornih organa na nedvojbena način, te brojna pitanja ostaju otvorena. Međutim, primjena ZUP-a, vidjeli smo, neizostavna je i posebno značajna za pitanje kada je riječ o načinu dostavljanja pismena u postupcima javne nabavke od kojih počinje da teče rok za pokretanje postupka zaštite prava ponuđača i javnog interesa, načina računanja rokova, kao i prilikom razmatranja i odlučivanja po zahtjevima za zaštitu, i sl.

⁵⁸ <http://www.ujn.gov.rs/> - o nama – informator o radu.

⁵⁹ <http://www.kontrola-nabavki.org/store/Zastita%20prava%20ponudaca.pdf>, Vlada CG, Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, *Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki u CG*, autori: M. Lazarević, K. Radović, B. Radulović, Podgorica 2009, s. 12.

5. Zaključak

Zakonito donošenje svakog akta u postupku javne nabavke, bilo odluke o odabiru dobavljača ili rješenja drugostepenih organa, pretpostavlja da je radnja poduzeta i akt donesen na osnovu pravilno provedenog postupka i da ima propisan oblik i sadržaj. To trebaju osigurati pravila postupka. Pravila postupka javne nabavke određuje uz Zakon o javnim nabavkama i Zakon o upravnom postupku, koji se u ovom postupku primjenjuje supsidijarno.

Ciljevi jedinstvenog sistema javne nabavke su koordinirano provođenje postupaka i transparentna dodjela ugovora o javnoj nabavci, jednak 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

Zakon o javnim nabavkama BiH predviđa decentralizovan operativni sistem nabavki, koji se sprovodi preko ugovornih organa u okviru institucionalnog uređenja. Pored toga, ZJN-om BiH osnovane su i državne 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-a, pravedne i transparentne postupke nabavke i efektivne mehanizme pravnih lijekova.

ZJN BiH rezultat je harmonizacije sistema javnih nabavki s *acquis communautaire*, a u postupku revizije javnih nabavki, implementacije direktiva o pravnoj zaštiti, tj. Direktiva 89/665/EEZ, 92/12/EEZ, kao i Direktive 2007/66/EZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju naprijed navedene Direktive.

Direktive o pravnoj zaštiti nisu namijenjene neposrednoj upotrebi već samo usmjeravaju države članice kako urediti pojedina pitanja na nacionalnoj razini, te određuju ciljeve koji moraju biti ispunjeni.

Članom 50 (*Prigovori*) ZJN-a BiH-a propisano je da „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 čl. 51 ovog zakona“. Takvom formulacijom ispoštovana je odredba Direktive 89/665/EEZ da „države članice su dužne osigurati dostupnost postupaka revizije 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“.

Iz definicije pojma aktivne legitimacije vidljivo je da je postupak pravne zaštite po ZJN-u ovisan isključivo o inicijativi zainteresovanog ponuđača, odnosno postupak pravne zaštite se pokreće i vodi u interesu ponuđača. Međutim, javni interes zahtijeva da u postupku pravne zaštite aktivnu legitimaciju imaju i državni organi. Navedeno zbog toga što država snosi odgovornost pred Evropskim sudom za sve ugovorne organe, a ne samo za organe uprave i druga državne organe i pravne osobe s javnim ovlastima. Kada već država mora snositi odgovornost za sve ugovorne organe, logično je i da joj se omogući da na pravno sistematski način (ne političkim sredstvima), utječe na ishod postupka javne nabavke. Dužnost zaštite javnog interesa proizlazi i iz drugih zakona, kao što je to Zakon o pravobranilaštvu BiH i Zakon o upravnom postupku, kojima je aktivna legitimacija dodjeljena u slučaju povrede Zakona u korist pojedinca ili pravne osobe a na štetu javnog interesa, ili kao što je to propisano ZUP-om BiH, zaštitu prava može pokrenuti i Ombudsmen BiH, kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da su rješenjem povrijeđena

prava i slobode građanina zagwarantirana Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U vezi sa navedenim, „pokušaj ispravke“ propusta zakonodavca, u pogledu aktivne legitimacije možemo vidjeti već u prijedlogu novog Zakona o javnim nabavkama, kojeg je izradila Agencija za javne nabavke. U skladu sa prijedlogom novog ZJN-a, pored zainteresovanog ponuđača, aktivnu legitimaciju, u cilju zaštite javnog interesa, ima i Agencija za javne nabavke BiH.

Ovakav prijedlog, svakako, treba pozdraviti i podržati. Međutim, jedna centralizovana institucija, kao što je AJN, ne raspolaže kapacitetima, koji bi mogli da prate svaku i najmanju javnu nabavku u BiH, od lokanog do državnog nivoa, kao i javnim preduzećima. Kao što smo prije naveli, u uslovima kada je BiH visoko na ljestvici po korupciji unutar državnih organa, aktivna legitimacija za pokretanje pravne zaštite u javnim nabavkama „mora“ se uskladiti sa Zakonom o pravobranilaštvu BiH i Zakonom o upravnom postupku BiH, tj. pored zainteresovanog dobavljača i AJN-a, aktivna legitimacija se „mora“ dodijeliti tužiocima, pravobraniocima državnih institucija (na svim nivoima vlasti), Ombudsmenu, kad je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa.

Iz uporednopravne analize Zakona koji regulišu oblast javnih nabavki u zemljama u okruženju možemo zaključiti da je zaštita javnog interesa na visokom nivou, jer je aktivna legitimacija dodjeljena i državnim organima. Dakle, zakonodavci susjednih zemalja shvatili su, da se u javnim nabavkama, ne može štiti samo privatni interes, nego da se tom zaštitom mora štiti i javno dobro, javni interes.

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 (...). Kao i sa aktivnom legitimacijom, prijedlog novog Zakona definiše, upravo, što je i navedeno u ovom radu.

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. U pogledu navedenog, ostaje otvorena debata, da li bi trebalo zadržati prigovor kao redovno pravno sredstvo kod postupka javne nabavke putem direktnog sporazuma.

Redovna pravna sredstva u zemljama u okruženju su različita od zemlje do zemlje. Dok je Zakon o javnim nabavkama Hrvatske predvidio žalbu kao jedini redovni pravni lijek u Crnoj Gori rješenje je identično sa važećim ZJN-om BiH. Dakle u Crnoj Gori redovni pravni lijekovi su prigovor i žalba. Zakon o javnim nabavkama Srbije ne spominje „striktno“ koji su to pravni lijekovi, već predviđa da se protiv odluka i radnji ugovornih organa (naručitelja) može podnijeti zahtjev za zaštitu prava. Iz daljnje analize, uz neke pojedinosti, možemo zaključiti da je rješenje slično BiH i Crnogorskom zakonodavstvu.

Ističemo da je rješenje koje je predviđeno u prijedlogu novog ZJN-a BiH i Hrvatskom ZOJN-u usklađeno sa pravnim lijekovima u ZUP-u, te da je takvo rješenje ekonomičnije iz razloga što se brže dolazi do željenog cilja, ugovora o javnoj nabavci.

Sva predmetna zakonodavstva pravnu prirodu javnih nabavki svrstavaju u upravno pravo. To se, prije svega može zaključiti tako što zakoni koji uređuju oblast javnih nabavki Crne Gore, Srbije i Hrvatske decidno navode da na pojedina pitanja koja nisu uređena ovim zakonom, supsidijarno se primjenjuje Zakon o upravnom postupku. U sistemu javnih nabavki u BiH, supsidijarna primjena ZUP-a nije određena ZJN-om. Međutim, podzakonskim aktima i Poslovníkom o radu URŽ-a propisano je da se ZUP supsidijarno primjenjuje na postupke javnih nabavki. Supsidijarna primjena ZUP-a je vidljiva i u postupanju drugostepenog organa.

Rezime

ZJN BiH, počiva na direktivama EU, i u dobroj mjeri je usaglašen sa zahtjevima iz Direktiva. Zakonom je predviđen decentralizovan operativni sistem nabavki, koji se sprovodi preko ugovornih organa u okviru institucionalnog uređenja. U periodu pripreme ZJN-a BiH, 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.

Propisujući da svaki zainteresovani dobavljač može uputiti prigovor na odluku ugovornog organa, zakonodavac je ispunio obavezu predviđenu Direktivom 89/665/EEZ u pogledu aktivne legitimacije za pokretanje pravne zaštite. Međutim, takvom odredbom, važećim ZJN-om, nije zaštićen javni interes u postupcima javnih nabavki, kao što je to slučaj u zemljama u okruženju.

Redovni pravni lijekovi u sistemu javnih nabavki u BiH i zemljama u okruženju su različito uređena. Dok je u Hrvatskoj jedini redovni pravni lijek žalba protiv odluka prvostepenih organa, dotle su u CG i BiH predviđena dva, i to prigovor prvostepenom organu i žalba drugostepenom organu. Redovni pravni lijekovi u Srbiji nisu definisani, već je Zakonom predviđeno da se protiv odluka i radnji ugovornih organa može podnijeti zahtjev za zaštitu prava.

Sva zakonodavstava, obrađena u ovom radu, pravnu prirodu javnih nabavki svrstavaju u upravno pravo, pa ZUP u postupku javne nabavke ima supsidijarnu primjenu.

Summary

The B&H Law on Public Procurement (PPL), based on EU directives, mostly complies with the requirements of the Directives. Decentralized operating system of procurement, provided by the said Law, is implemented by contracting authorities within the institutional polity. During preparation of the B&H PPL, EU Directive 2004/17 and 2004/18 were not effective, so some of the solutions of this Law based on the old EU Directives, which are revoked.

Stipulating that any interested supplier may submit objections to the decision of the contracting authority, the legislature has fulfilled obligations under Directive 89/665/EEC in respect of capacity to institute legal protection. However, with such a regulation, the valid B&H PPL does not protect the public interest in public procurement procedures, as is the case in neighboring countries.

Regular legal remedies in public procurement system in B&H and neighboring countries are differently regulated. While in Croatia, the only regular legal remedy against decisions of first instance authority is The Appeal, the Montenegro and B&H provides two possible types of complaint, and these are: The Objection as an complying submit to first instance authority and The Appeal to authority of second instance. Regular legal remedies in Serbia are not defined, but the PPL provides that against the actions and decisions of contracting authorities can be submitted the request for protection of rights.

All laws, discussed in this paper, the legal nature of public procurement classified as administrative law, and The Law on Administrative procedure has a subsidiary application in public procurement.

KORIŠTENI IZVORI

Literatura:

1. Martin Trybus, *Pravo i politika javnih nabavki*, Sarajevo 2006. god.
2. Sue Arrowsmith, *Pravo i politika javnih nabavki – izbor tekstova, Primjer razvijenog polja pravnih sredstava utvrđenih od strane zakona Zajednice*, Sarajevo 2006. god.
3. Nevenko Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo 2008. god.
4. Aleksij Mužina, *Pravno varstvo v postopkih odaje javnih naročil*, Ljubljana: Odin, 2002. god.
5. Aleksij Mužina, *Uvrštenje javne nabave u pravni sistem, pravna priroda javne nabave, pravna priroda pravne zaštite*
6. Tamara Čapeta, Siniša Rodin, *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*, Zagreb 2008. god.

Legislativa:

7. Zakon o javnim nabavkama BiH (Sl. glasnik BiH broj: 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10)
8. Zakon o javnim nabavkama RH (Nar. novine Republike Hrvatske broj 110/07 i 125/08)
9. Zakon o javnim nabavkama RS, (Sl. glasnik Republike Srbije broj 116/08)
10. Zakon o javnim nabavkama RCG, (Sl. list Republike Crne Gore broj 46/06)
11. Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH br. 29/02).
12. Zakon o pravobranilaštvu BiH (Sl. glasnik BiH“ broj 8/02).
13. Zakon o upravnim sporovima BiH (Sl. glasnik Bosne i Hercegovine br. 27/04, 63/04 i 35/05)
14. Direktiva Vijeća 89/665/EEZ.
15. Direktiva Vijeća 92/13/EEZ
16. Direktive EU 2004/17 i 2004/18
17. Poslovnik o radu Ureda za razmatanje žalbi
18. Prednacrt novog Zakona o javnim nabavkama BiH

Dokumenta:

19. Odluka Ustavnog suda RH br.: U-III-268/1998., od 2.11.2000., Narodne novine RH br. 115/00
20. Akt Ministarstva saobraćaja i veza HNK Ur. broj: 08-04-29-41/11-1, podbroj: 560/10 od 25.01.2011. godine
21. Rješenje URŽ-a broj: U-778/08 od 02.10.2008. godine.

22. Pismena instrukcija URŽ-a broj: U-1183/10-2-1 od 26.08.2010. godine

Internet stranice sljedećih organizacija:

23. www.blic.rs

24. www.akaz.ba

25. www.uncitral.org

26. www.javnenabavke.gov.ba

27. www.cepei.ba

28. www.kontrola-nabavki.org

29. www.pravri.hr

30. www.ujn.gov.rs