

# Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini



Ovaj projekt finansira  
Evropska unija.



British Embassy  
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira  
Vlada Velike Britanije.

Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije i Vlade Velike Britanije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije niti stavove Vlade Velike Britanije.

---

# Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini

---

Dr. sc. Stanka Pejaković



Sarajevo, 2015.

Naslov:

Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini

Autorica:

Stanka Pejaković

Urednik:

Urednički tim Centra za društvena istraživanja Analitika

Recenzent:

Marko Turudić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2015.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Korektura:

Sanela Hrlović

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta “Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini”, koji zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Centar za društvena istraživanja Analitika i Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI).



Projekt finansira Evropska unija, a sufinansira Vlada Velike Britanije. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije niti stavove Vlade Velike Britanije.



Ovaj projekt finansira  
Evropska unija.



British Embassy  
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira  
Vlada Velike Britanije.

---

1.	UVOD	6
2.	METODOLOŠKI I ANALITIČKI OKVIR	8
3.	RELEVANTNI PRAVNI AKTI EU-a	10
4.	PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNE NABAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	12
4.1.	Pravni okvir	12
4.2.	Institucionalni okvir	14
4.2.1.	Agencija za javne nabave	14
4.2.2.	Ured za razmatranje žalbi	17
5.	PRAVNA ZAŠTITA – POSTUPOVNI ZAHTJEVI	22
5.1.	Načela postupka	22
5.2.	Supsidijarna primjena Zakona o upravnom postupku (ZUP-a)	25
5.3.	Instrumenti pravne zaštite	28
5.3.1.	Žalba kao pravni lijek	28
5.3.1.1.	Podnošenje žalbe	28
5.3.1.2.	Tko može podnijeti žalbu (aktivna legitimacija)	30
5.3.1.3.	Suspenzivni učinak žalbe	33
5.3.1.4.	Privremene mjere	34
5.3.2.	Postupak po žalbi	35
5.3.2.1.	Postupak i ovlasti ugovornoga tijela povodom žalbe	36
5.3.2.2.	Postupak pred URŽ-om	38
5.3.3.	Troškovi postupka	41
5.3.4.	Dostava odluka URŽ-a	45
5.4.	Upravnosudska zaštita	46
6.	ZAKLJUČAK: GLAVNI IZAZOVI PRAVNE ZAŠTITE U BOSNI I HERCEGOVINI	49
7.	PREPORUKE	51
8.	IZVORI	59
	O AUTORICI	63

---

# 1.

## Uvod

Pravna zaštita u postupcima javne nabave podrazumijeva skup pravnih normi koje uređuju mehanizme dostupne sudionicima u ovim postupcima radi zaštite njihovih prava i interesa. Normativni okvir pravne zaštite osigurava ostvarivanje nekoliko važnih ciljeva javne nabave. Konkurentni i transparentni postupci javne nabave<sup>1</sup> pomažu javnopravnim tijelima da nabavljaju proizvode i usluge bolje kvalitete za nižu cijenu (engl. *best value for money*). Rezultat toga je učinkovitija potrošnja javnih sredstava, brži gospodarski razvoj, kao i veća konkurentnost među poduzetnicima. Otvoreni i transparentni postupci javne nabave utječu na sprječavanje diskriminacije, nepotizma i korupcije.<sup>2</sup> Sa stajališta Europske unije (EU), cilj je javne nabave i otvaranje tržišta javne nabave među državama članicama, što omogućava sudjelovanje poduzetnika u postupcima javne nabave i izvan granica pojedine države.

Pravna zaštita vrlo je važna za ostvarivanje navedenih ciljeva javne nabave. Pravna regulacija pravne zaštite trebala bi osigurati jednak pravni položaj svih poduzetnika u postupcima javne nabave, učinkovitost i žurnost u provedbi postupaka javne nabave, ali i unaprijediti pravnu sigurnost u ovome području. Neuređena ili nedovoljno uređena pravna zaštita znači neposrednu štetu gospodarstvu, jer omogućava odabir ponude koja nije nužno i najpovoljnija. To ima za posljedicu i druge negativne učinke (političke, gospodarske, sociološke). Učinkovita pravna zaštita povećava povjerenje javnosti u transparentnost postupka te potiče poduzetnike na sudjelovanje u postupcima javne nabave. Učinkovita pravna zaštita djeluje i preventivno, kako na konkretno ugovorno tijelo tako i na sva druga ugovorna tijela,<sup>3</sup> na način da odustanu od mogućih povreda zakonodavstva o javnoj nabavi.

Osim što zauzimaju značajno mjesto u svakom pravnom poretku, nacionalne norme o pravnoj zaštiti imaju u državama članicama EU-a, ali i u državama kandidatima i onima koje se pripremaju to postati, utemeljenje u europskom

---

<sup>1</sup> Govori se o postupcima javne nabave (plural) iz razloga razlikovanja vrsta postupaka javne nabave obzirom na stupanj otvorenosti postupka. Postupci javne nabave, prema trenutno važećoj regulativi, jesu: 1. otvoreni postupak, 2. ograničeni postupak, 3. pregovarački postupak, 4. natjecateljski dijalog i 5. konkurs za izradu idejnoga rješenja.

<sup>2</sup> O ciljevima javne nabave vidjeti Dragan Medvedović i Ivan Šprajc, "Postupak javnih nabavki i zaštita sudionika", *Pravo u gospodarstvu* 42, br. 4 (2003), 1–306, str. 166 i 167.

<sup>3</sup> Pojam ugovornih tijela u pravu javne nabave u Bosni i Hercegovini podrazumijeva tijela koja provode postupke javne nabave.

pravu i rezultat su prilagodbe zakonodavstva zahtjevima europskog prava. Na taj se način postiže ujednačavanje pravne zaštite u državama članicama, državama kandidatima pa i potencijalnim kandidatima. Zahtjev za ujednačenim postupanjem u državama članicama posljedica je shvaćanja da različita pravila u različitim državama negativno utječu na funkcioniranje ujedinenoga europskog tržišta. Europsko zakonodavstvo od značaja je i u Bosni i Hercegovini (BiH), jer osim što je instrument za jačanje gospodarstva, značajno je i u smislu dosada preuzetih obveza postupnoga usklađivanja zakonodavstva. Jedno od područja u kojem se obavlja usklađivanje zakonodavstva u BiH je i područje javne nabave.

Predmet je ove studije pravna zaštita u postupcima javne nabave u BiH, koja se provodi kao upravna i upravnosudska zaštita, i to na način da se kritički razmatraju relevantna pitanja pravne zaštite sudionika u postupcima javne nabave. Predmet su analize važeće norme koje se odnose na pravnu zaštitu u postupcima javne nabave, imajući u vidu moguće posljedice nepotpune i neadekvatne regulacije na prava i interese sudionika u postupcima javne nabave. Takav fokus studije prije svega podrazumijeva analizu zakonske regulacije osnovnoga pravnog lijeka koji stoji na dispoziciji sudionicima u postupcima javne nabave protiv odluke ugovornog tijela te radnje, propuštanja radnje ili postupka ugovornog tijela, a potom i analizu postupka povodom tužbe u upravnome sporu. U tom smislu, ova studija predlaže smjer moguće zakonodavne intervencije, koji bi, s obzirom na relevantno europsko i usporedno pravo, mogao poboljšati normativno uređenje pravne zaštite u postupcima javne nabave u BiH. Prema tome, pored pravne analize pravne zaštite, onakve kakva jeste prema postojećem (važećem) zakonskom okviru (*de lege lata*), ova studija uključuje i pitanje kakva bi ta zaštita trebala biti s obzirom na zahtjeve europskoga prava (*de lege ferenda*).

Analiza polazi od toga da pitanje pravne zaštite uređuje svaka država samostalno te da je takva autonomija država članica (i budućih država članica u smislu preuzetih obveza) ograničena pravilima EU-a. Zato se u ovoj studiji izvode zaključci o utjecaju relevantnoga europskog prava na osiguranje učinkovitih pravnih lijekova u području pravne zaštite u postupcima javne nabave. Značajno je i sagledavanje prakse Europskog suda pravde u Luksemburgu (Europski sud) te propisa koji normiraju dostupnost pravnih lijekova u nekim od država članica koje su implementirale i primjenjuju europsko pravo (Hrvatska i Slovenija). Cilj je toga sagledavanja razmotriti koje se pouke mogu izvući iz iskustava spomenutih država i kako se te pouke mogu primijeniti u pravu BiH radi daljnjeg razvoja legislative o pravnoj zaštiti. Time se dobiva slika odnosa pravne regulative i prakse te se daju uočiti nedostatci trenutačne pravne normiranosti pravne zaštite u postupcima javne nabave u BiH.

Nakon predstavljanja metodološkoga i analitičkog okvira studije (poglavlje 2), sumarno se navode relevantni pravni akti EU-a (poglavlje 3). Potom je predmet analize pravni i institucionalni okvir javne nabave u BiH (poglavlje 4). U poglavlju o pravnoj zaštiti (poglavlje 5) analiziraju se postupovna pravila, da bi se potom, u zaključku, sumirali rezultati analize (poglavlje 6). Analiza završava preporukama, u kojima se sugeriraju moguća rješenja prethodno prepoznatih problema (poglavlje 7).

## 2.

# Metodološki i analitički okvir

Cilj je ove analize iznalaženje odgovora na pitanje udovoljava li postojeći zakonski okvir u BiH zahtjevu učinkovite pravne zaštite u postupcima javne nabave iz perspektive relevantnih standarda prava EU-a. Razmotrena je upravna zaštita kao osnovna i početna pravna zaštita u postupcima javne nabave, kako sa stajališta pojedinačnih interesa tako i sa stajališta javnoga interesa, kao i pravna zaštita u upravnosudskome postupku. Naime, samim postojanjem sustava kontrole ostvaren je formalni zahtjev pravne države, ali se neizostavno postavlja i pitanje učinkovitosti postupanja tijela nadležnih za kontrolu postupaka javne nabave. Učinkovito postupanje moguće je postići samo uz postojanje adekvatne regulacije. S obzirom na sadašnje stanje odnosa BiH i EU-a, pravna regulativa u BiH prolazi kroz fazu ispitivanja usklađenosti s pravnim poretkom EU-a. To, naravno, uključuje i ispitivanje usklađenosti propisa o javnoj nabavi u BiH, pa i onoga dijela koji se odnosi na pravnu zaštitu. Analiza ukazuje na slabosti proceduralnih odredaba samih po sebi, a i s obzirom na supsidijarnu primjenu pravila upravnoga postupka.

Analiza se metodološki temelji na usporedbi relevantnoga zakonodavstva u BiH sa zakonodavstvom u pojedinim državama članicama EU-a. Usporednopravni prikaz daje uvid u sličnosti i razlike između pravne regulacije u Bosni i Hercegovini i one u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji, kao državama članicama EU-a čija je pravna regulacija također posljedica usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom EU-a. Povijesna pripadnost istoj državi, s obzirom na zajedničku tradiciju i standarde pojedine grane prava, logičan je razlog uzimanja za uzor hrvatskoga i slovenskog zakonodavstva. Iskustva u razvoju sustava pravne zaštite u javnoj nabavi u navedenim državama mogu poslužiti kao uzor za prihvaćanje pojedinih rješenja. Pritom se ne gube iz vida ni ograničavajući faktori, i to prvenstveno glede državnoga uređenja.<sup>4</sup>

Ograničavajući je čimbenik u kontekstu ove analize nepostojanje uhodane prakse postupanja, s obzirom na to da je novo zakonodavstvo o javnoj nabavi u primjeni tek od kraja prošle (2014.) godine. Zbog toga se analiza ne temelji na praktičnim problemima, već na detektiranju mogućih problema koji bi mogli izazvati otežanu praktičnu provedbu postupka pravne zaštite. Predmet ove analize nije opisivanje tijeka postupka pravne zaštite u cijelosti, slijedeći

---

<sup>4</sup> Hrvatska i Slovenija su u ustavnopravnom smislu jednostavne države, dok je BiH po svom uređenju specifična, odnosno složena, federalna država. Organizacija države po entitetima u BiH uvjetuje različitost sustava pravnih normi.



zakonske odredbe koje uređuju postupke javne nabave u BiH.<sup>5</sup> Analiza se bavi onim odredbama koje imperativno definiraju pojmove, a u kojima ima mjesta poboljšanju, ali prvenstveno odredbama koje nisu u cijelosti usklađene s pravnim izvorima europskoga prava. Iz metodoloških razloga, predmet analize također nije naknada štete, koja nije primarni zahtjev oštećenih sudionika u postupcima javne nabave.<sup>6</sup> Iz istih razloga, predmetom rada neće biti ni tzv. posredna pravna zaštita u postupcima javne nabave (zaštita tržišnoga natjecanja, kaznenopravna zaštita).

Za potrebe analize provedeni su i telefonski intervjui među predstavnicima tijela nadležnih za provedbu pravne zaštite u postupcima javne nabave. Obavljeni intervjui ciljano odabranih ispitanika služe dodatnoj provjeri vjerodostojnosti rezultata ove analize. Prikupljeni podatci ukazuju na praktične probleme u provedbi pojedinih zakonskih rješenja u prvom razdoblju primjene novoga zakonodavstva o javnoj nabavi u BiH. Perspektiva pojedinih intervjuiranih sugovornika temelji se na znanjima i iskustvu stečenim u praksi primjene ranije važećega zakonodavstva o javnoj nabavi, što je svakako bitan čimbenik procjene unaprijeđenosti, ali i stupnja optimiziranosti postojećega zakonskog okvira sustava pravne zaštite u postupcima javne nabave u BiH.

---

<sup>5</sup> Naime, treba imati u vidu da je pravna zaštita u javnoj nabavi iznimno široko područje. Podrobniji prikaz cjelovitoga postupka javne nabave bio bi preopsežan posao, koji bi premašio doseg analize, a sam cilj ne bi bio u cijelosti ispunjen.

<sup>6</sup> U vezi s tim Fernandez govori o obeštećenju kao o *second best choice*, odnosno kao o *final alternative*. José M. Fernández Martín, *The EC Public Procurement Rules – A Critical Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1996), str. 213–248.

### 3.

## Relevantni pravni akti EU-a

Zakonodavstvo EU-a i u BiH ima poseban značaj kao instrument za jačanje gospodarstva, ali i s obzirom na reformu sustava javne nabave u BiH u cilju usklađivanja s pravom EU-a. Razlog za donošenje nacionalnih normi o javnoj nabavi u prvom je redu zahtjev za usklađivanjem tog dijela pravnoga poretka s pravom EU-a. Kao glavni argument za ujednačavanje postupanja u svim državama članicama EU-a navodi se mogućnost da različita postupovna pravila u različitim državama negativno utječu na funkcioniranje ujedinjenoga tržišta.<sup>7</sup> Usklađivanje nacionalnih sustava javne nabave država članica jedan je od najbitnijih instrumenata postojanja unutarnjega tržišta, koji služi uklanjanju prepreka za slobodnu trgovinu unutar EU-a.

Osnovni pravni izvori pravne zaštite na razini EU-a su, uz Ugovor o Europskoj uniji (UEU), i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), direktive o pravnoj zaštiti, ali i sudska praksa Europskoga suda. Od najveće su važnosti direktive koje uređuju pravnu zaštitu (pravnozaštitne direktive): Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, te Direktiva 92/13/EEZ od 25. 2. 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila EU-a u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, te energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru. Navedene direktive izmijenjene su i dopunjene Direktivom 2007/66/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi sa dodjelom ugovora o javnim nabavama. Te su direktive važni pravni akti u skladu s kojima koje države članice moraju prilagoditi sadržaj nacionalnih zakonodavstava.<sup>8</sup>

Iako trenutačno formalnopravno ne obvezuju BiH, može se očekivati, a i poželjno je, da se navedene direktive promatraju kao izvor prava koji će uskoro važiti i u BiH. Pravnozaštitne direktive omogućavaju zakonitu provedbu postupaka

---

<sup>7</sup> Sue Arrowsmith, *Remedies for Enforcing the Public Procurement Rules* (Winteringham, South Humberside: Earls Gate Press, 1993), str. 87.

<sup>8</sup> Općenito govoreći, direktive su takvi pravni akti koji obvezuju glede rezultata koji se njima ostvaruju, ali nacionalnim vlastima prepuštaju izbor forme i metode provedbe. Direktive služe približavanju, a ne potpunom ujednačivanju prava država članica Evropske unije (EU). Zato se direktivom zadaje cilj koji se mora postići, dok su države članice obvezne prenijeti direktivu u svoj nacionalni sustav, birajući pritom formu [Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 83, 2010, član 288, stav 3 (u daljem tekstu UEU i UFEU)].

javne nabave koji su propisani materijalnim direktivama,<sup>9</sup> ali i drugim europskim izvorima o javnoj nabavi. Pravnozaštitnim direktivama postavljaju se određeni zahtjevi kojima države članice moraju udovoljiti prilikom reguliranja pravne zaštite u svom nacionalnom zakonodavstvu. Riječ je o zahtjevima koji bi trebali osigurati kvalitetu sustava pravne zaštite, a odnose se na ustroj, nadležnost i funkcioniranje institucija koje provode pravnu zaštitu, te na postupak pred institucijama pravne zaštite.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Relevantni pravni okvir u tom smislu uključuje “Direktiva 2014/24/EU od 26. 2. 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EEZ”, *Službeni list Europske unije* L94, 28. 3. 2014.; i “Direktiva 2014/25/EU od 26. 2. 2014. o javnoj nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EEZ”, *Službeni list Europske unije* L94, 28. 3. 2014. Ove Direktive stupile su na snagu 17. 4. 2014., a rok za njihovu primjenu u državama članicama je 18. 4. 2016.

<sup>10</sup> Damir Aviani, “Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora – harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire*”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 45, br. 1 (2008), str. 184.

## 4.

# Pravni i institucionalni okvir javne nabave u Bosni i Hercegovini

Pravni i institucionalni okvir javne nabave u BiH pretežitim je dijelom posljedica recepcije europskih normi pripadajućeg područja. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), BiH je preuzela obvezu da postupno uskladi svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU-a, te obvezu da nastoji osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravom EU-a.<sup>11</sup> Usklađivanje zakonodavstva na području javne nabave jedan je od prioriteta kada je riječ o usklađivanju zakonodavstva s izvorima prava EU-a.<sup>12</sup> Javna je nabava prioritetno područje zbog njezina značaja za gospodarstvo svake države, ali, kako je to naprijed navedeno, i za funkcioniranje ujedinjenoga tržišta. Zbog toga je istaknuta i u SSP-u, koji, između ostalog, uređuje i materiju javne nabave.<sup>13</sup> Usklađivanje zakonodavstva na području javne nabave obuhvaća kako pravni tako i institucionalni okvir.

### 4.1. Pravni okvir

Važeći Zakon o javnim nabavama (ZJN)<sup>14</sup> jedinstveni je i temeljni akt koji uređuje institut javne nabave u BiH. Posebno poglavlje tog Zakona odnosi se na pravnu zaštitu. Tako se BiH svrstala u krug zemalja koje su jedinstvenim aktom širega dometa uredile postupke javne nabave.<sup>15</sup> ZJN je stupio na snagu objavom

---

<sup>11</sup> “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane”, 27. 4. 2012, član 70.

<sup>12</sup> O izvorima europskoga prava na području javne nabave vidjeti Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement* (London: Sweet and Maxwell, 2005), str. 135–136.

<sup>13</sup> “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane”, član 74.

<sup>14</sup> “Zakon o javnim nabavama”, *Službeni glasnik BiH* 39/14 (ZJN).

<sup>15</sup> Općenito govoreći, postoje tri različita načina primjene direktiva: pomoću sažetih odredaba ili propisa kao što je to npr. u Danskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj, Italiji i Luksemburgu; inkorporiranjem direktiva kroz jedinstven akt šireg obujma koji uključuje poglavlje o pravnoj zaštiti, npr. u Austriji, Finskoj, Nizozemskoj (samo za radove), Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu; ili oslanjajući se na postojeće propise pri primjeni, kao npr. u Belgiji, Grčkoj, Nizozemskoj (osim radova), Portugalu i Španjolskoj: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Public Procurement Review Procedures”, *SIGMA Papers*, br. 30 (2000), (OECD Publishing, 2000), str. 12 i 13.

u “Službenom glasniku BiH” 19. 5. 2014. Međutim, njegova primjena odgođena je šest mjeseci od dana stupanja na snagu.<sup>16</sup> Prije toga je materiju javne nabave uređivao Zakon o javnim nabavama Bosne i Hercegovine,<sup>17</sup> koji je donošenjem važećega ZJN-a stavljen izvan snage.<sup>18</sup> Izmjene zakonodavstva poduzete su radi poboljšanja sustava<sup>19</sup> i potrebe prilagodbe zakonodavstva o javnim nabavama europskom pravu.

Postupak pravne zaštite prema važećem ZJN-u – upravni i sudski – inkorporiran je u odredbe ZJN-a<sup>20</sup> i uređen je u trećem dijelu (poglavlja I. i II.), pod nazivom “Pravna zaštita”. S obzirom na relativno mali broj odredaba koje se odnose na pravnu zaštitu, a osobito na sadržaj pojedinih odredaba, prisutna je podnormiranost. Naime, ZJN sadrži 27 odredaba koje se odnose na postupak pravne zaštite, što je relativno mali broj s obzirom na specifičnost ovoga postupka, odnosno, s obzirom na činjenicu da je u postupku pravne zaštite primjenjiv samo manji broj odredaba supsidijarno primjenjivoga odgovarajućeg zakona u okviru pravnoga poretka.<sup>21</sup> No, uočljivi su i neki drugi nedostaci, prije svega oni koji se tiču nomotehničke ispravnosti Zakona.

U dijelu teksta ZJN-a koji se odnosi na pravnu zaštitu, uočava se da normativni slijed pravne zaštite nije nomotehnički ispravan. Čini se da nije u dovoljnoj mjeri uzeta u obzir nužnost da se materija pravne zaštite obuhvati po logičkom redu, pa taj Zakon u aktualnoj formi nije sistematičan. Naime, sadržaj odredaba o pravnoj zaštiti poredan je tako da nije uzet u obzir logički slijed tijekom postupka pravne zaštite. Zato se može postaviti pitanje valjanosti ovoga dijela Zakona sa stajališta tehnike izrade pravnih propisa.<sup>22</sup> Primjerice, odmah na početku trećeg dijela pod naslovom “Opće odredbe”, u Poglavlju I., Odjeljku A., ZJN govori o strankama u postupku (čl. 94), a da prethodno nije riješeno pitanje nadležnosti za rješavanje žalbi, prava na žalbu, načelima postupka. Usporedbe radi, valja uputiti na odgovarajuće odredbe hrvatskoga Zakona o javnoj nabavi, koji tek nakon

---

<sup>16</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 125, stav 1. Odmak između objavljivanja i stupanja na snagu (*vacatio legis*) posljedica je zahtjevnosti materije i novina koje donosi Zakon u cijelosti, pa tako i u dijelu koji se odnosi na pravnu zaštitu.

<sup>17</sup> Riječ je o “Zakon o javnim nabavama Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13.

<sup>18</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 124, stav 1.

<sup>19</sup> O nedostacima postupanja u praksi primjene ranije važećega Zakona o javnim nabavama vidjeti Slavica Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2007).

<sup>20</sup> I u Hrvatskoj je pravna zaštita inkorporirana u zakon koji uređuje postupke javne nabave, dok je pravna zaštita u Sloveniji uređena posebnim zakonom.

<sup>21</sup> Usporedbe radi, hrvatski Zakon o javnoj nabavi sadrži 38 odredaba koje se odnose na pravnu zaštitu s iscrpnijim sadržajem u odnosu na ZJN, dok je u Sloveniji pravna zaštita uređena posebnim zakonom – “Zakon o pravnom varstvu v postopkih javnega naročanja”, *Uradni list Republika Slovenia* 43/11, 60/11, 63/13 i 90/14 (ZPVPJN).

<sup>22</sup> Ivo Borković, *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa* (Zagreb: Informator, 1987), str. 83.

određivanja nadležnosti za rješavanje žalbi, načela i pravne prirode žalbenoga postupka, jezika postupka i prava na žalbu,<sup>23</sup> određuje tko su stranke žalbenoga postupka.<sup>24</sup> Nadalje, ZJN u Odjeljku B, istoga poglavlja pod naslovom “Ulaganje žalbe”, u čl. 100., propisuje postupak ugovornoga tijela povodom žalbe, pa potom, u slijedećem članku (čl. 101.) određuje rokove za podnošenje (ulaganje) žalbe, iako određivanje rokova za žalbu treba prethoditi postupku ugovornoga tijela. U Poglavlju II. trećeg dijela, Odjeljak A., pod naslovom “Sudska zaštita”, ZJN uređuje sudsku zaštitu (čl. 115.), te u istom poglavlju, u slijedećem članku (čl. 116.), sadrži prekršajne odredbe, iako pravna zaštita u upravnom sporu nije niti u kakvoj vezi s prekršajnim odredbama ZJN-a (osobito s obzirom na nadležnost različitih sudova). Odjeljak C. Poglavlja II. trećeg dijela pod naslovom “Naknada troškova postupka” (čl. 119. i 120.) određuje pravo na naknadu troškova postupka zbog povreda koje u postupku javne nabave počini ugovorno tijelo,<sup>25</sup> a o čemu odlučuje tijelo koje rješava žalbe, te u istom odjeljku, a u slijedećem članku, govori o naknadi štete prema općim propisima o naknadi štete (čl. 121.). Prema tome, u jednom odjeljku se uređuje i materija upravnog i građanskog prava. Uz to, nije adekvatno svrstavanje cijeloga Poglavlja VI. u drugi dio. Naime, institucije za praćenje zakona svrstane su u drugi dio Zakona, u kojemu se govori o tijeku postupka javne nabave, iako bi institucionalni okvir pravne zaštite, s obzirom na postojeću sistematizaciju ZJN-a, trebalo izdvojiti u zaseban dio Zakona.

## 4.2. Institucionalni okvir

Složeni postupak prilagodbe zakonodavstva u području javne nabave zahtijeva stvaranje ili prilagodbu neophodnih institucija i struktura koje bi trebale osigurati učinkovitu pravnu zaštitu. U ovom dijelu analize razmatra se sa normativnim okvirom usko vezani institucionalni okvir, koji obuhvaća relevantne institucije: Agenciju za javne nabave i Ured za razmatranje žalbi.

### 4.2.1. Agencija za javne nabave

Agencija za javne nabave (AJN) je samostalna upravna organizacija sa statusom pravne osobe, čija je zadaća osigurati pravilnu provedbu ZJN-a. AJN zastupa i predstavlja, te njezinim radom rukovodi ravnatelj, koji organizira i osigurava zakonito i učinkovito obavljanje poslova, a ima status tajnika sa posebnim zadatkom. On donosi i podzakonske i druge akte kojima se osigurava zakonito i učinkovito obavljanje poslova, a odgovoran je za rad AJN-a. Uz ravnatelja, AJN

---

<sup>23</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, *Narodne novine Republike Hrvatske* 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14, članovi 138-141.

<sup>24</sup> Ibid., član 142.

<sup>25</sup> Za zakonsku definiciju ugovornoga tijela vidjeti “Zakon o javnim nabavama”, član 2, stav 3, točka b.

ima i Odbor, koji razmatra pitanja u vezi s funkcioniranjem i unaprjeđivanjem instituta javne nabave. Poslovi i zadaci iz djelokruga AJN-a<sup>26</sup> vezani su za zakonodavne aktivnosti, kao što su: priprema i izrada nacrtu zakona, suradnja s ugovornim tijelima i ponuditeljima radi unaprjeđenja njihove informiranosti o propisima, pružanje tehničke pomoći, kao i davanje mišljenja radi pravilnoga postupanja ugovornih tijela i ponuditelja, praćenje provedbe postupaka radi edukacije i otklanjanja nepravilnosti, razvoj sustava elektroničke komunikacije, obuka predavača i službenika za javnu nabavu i praćenje njihova rada. O svom radu AJN izvještava Vijeće ministara BiH.

Prema tome, osim poslova u vezi sa usklađivanjem zakonodavstva, AJN ima i značajnu savjetodavnu ulogu u primjeni zakonodavstva. Međutim, što se tiče ove uloge AJN-a, nadležnost nije u cijelosti adekvatno, odnosno ispravno formulirana. Primjerice, jedna od nadležnosti AJN-a je pružati savjetodavna mišljenja ugovornim tijelima i ponuditeljima u vezi s pravilnom primjenom zakonodavstva.<sup>27</sup> Međutim, pružanje savjetodavnih mišljenja ne bi trebalo ograničiti isključivo na ugovorna tijela i ponuditelje, kako to ZJN određuje. U krug potencijalnih ovlaštenika za podnošenje zahtjeva za davanje mišljenja, treba svrstati sve gospodarske subjekte.<sup>28</sup> Nije opravdano da ZJN to pravo daje ponuditeljima, a ne i kandidatima. Osim toga, trebalo bi razmisliti i o davanju te mogućnosti široj javnosti. Na taj bi se način pridonijelo ostvarenju načela transparentnosti, odnosno javnosti rada ovoga tijela, a posljedično tome, i povjerenju javnosti u sustav. U protivnom, AJN bi, po svakom podnesenom pojedinom zahtjevu za davanje mišljenja, trebao ocjenjivati legitimaciju za podnošenje zahtjeva, što bi s obzirom na ulogu ovoga tijela (pretežito savjetodavna), bilo neprihvatljivo. S obzirom na to da ZJN ne sadrži odredbe o postupku AJN-a ako utvrdi da zahtjev nije podnijela ovlaštena osoba, odnosno gospodarski subjekt ili ponuditelj, ovom je tijelu ostavljena mogućnost selektivnoga pristupa i proizvoljnoga postupanja. Kao usporedni primjer ispravnoga rješenja može se navesti i hrvatski Zakon o javnoj nabavi, koji također predviđa davanje mišljenja u vezi s primjenom zakonodavstva o javnoj nabavi, ali ne ograničava davanje tih stručnih mišljenja određenom krugu osoba.<sup>29</sup>

U odnosu na nadležnost AJN o uspostavi sustava praćenja radi otklanjanja nepravilnosti, postoji nedosljednost koju bi svakako trebalo ispraviti prilikom slijedeće zakonodavne intervencije. Naime, glede nadležnosti AJN-a o uspostavi sustava praćenja postupaka u vidu edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti

---

<sup>26</sup> Poslovi su pobrojani u "Zakon o javnim nabavama", član 92.

<sup>27</sup> Ibid., član 92, stav 3, točka d.

<sup>28</sup> Gospodarski subjekt može biti sudionik u postupku javne nabave kao ponuditelj, kandidat, član skupine kandidata/ponuditelja i dobavljač (Ibid., član 2. točka c).

<sup>29</sup> Hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 177, para. 4.

u pojedinačnim postupcima javne nabave,<sup>30</sup> zakonodavac nije jasno izrazio stav tko to može otkloniti od strane AJN-a uočene nepravilnosti. Možemo pretpostaviti da to može učiniti ugovorno tijelo, jer u ZJN-u ne postoje nikakvi mehanizmi koji bi AJN-u omogućili da otkloni takve nepravilnosti. Očito je namjeravani smisao ove odredbe da nepravilnosti u postupanju ugovornoga tijela otklanja samo to ugovorno tijelo, koje bi, uostalom, i trebalo imati mogućnost ispravljanja od strane AJN-a uočenih nedostataka, odnosno nepravilnosti. Ipak, navedena je odredba nepotpuno formulirana.

Među nadležnosti AJN-a nije uključena provedba nadzora u cilju sprječavanja ili otklanjanja nedostataka koji mogu nastati ili su nastali kao posljedica povreda ZJN-a i provedbenih propisa ZJN-a. Radi se o sadržaju poslova ovoga tijela s obzirom na naslov iz Poglavlja VI. drugog dijela ZJN-a, koji glasi "Institucije za praćenje primjene Zakona". Naime, ako AJN već ima ovlast, odnosno dužnost praćenja primjene postupaka koje provode ugovorna tijela, među nadležnostima ovoga tijela nedostaje i odredba o obavljanju nadzora nad primjenom ZJN-a i provedbenih propisa ZJN-a. Provedba upravnoga nadzora svojstvena je tijelima državne uprave, a AJN ima takav status. Tu moguću nadležnost ZJN je trebao predvidjeti, odnosno trebao je naglasiti i nadzornu ulogu ovoga tijela. Provedbom nadzora AJN bi mogao ispravno realizirati i svoju funkciju pokretanja prekršajnih postupaka podnošenjem prekršajnih prijava nadležnom sudu za prekršaje. Kao usporedni primjer mogućega rješenja navedenoga problema može se uzeti hrvatski Zakon o javnoj nabavi. Ovaj zakon u nadležnost središnjega tijela državne uprave, odgovornoga za sustav javne nabave (pandan AJN-u), svrstava i nadzor koji ovo tijelo provodi u cilju sprječavanja ili otklanjanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica provedbe Zakona o javnoj nabavi i provedbenih propisa.<sup>31</sup> Provedba nadzora obuhvaća i ovlasti za postupanje ako se pri provedbi nadzora uoče povrede ZJN-a. Hrvatski Zakon o javnoj nabavi u tom smislu daje ovlast tijelu nadležnom za sustav javne nabave da pokrene prekršajni postupak pred nadležnim prekršajnim sudom, te određuje da nadzor ne bi trebalo provoditi u slučaju ako je gospodarski subjekt koji je tražio provedbu nadzora izjavio žalbu.<sup>32</sup>

AJN obavlja i poslove podnošenja prekršajnih prijava za prekršaje koji su u njegovoj nadležnosti, u slučaju kada nije bilo postupka povodom žalbe.<sup>33</sup> Ono što je kod navedenoga članka sporno je izražena nesistematičnost. To što ZJN navodi zaduženja koja nisu uvrštena u već prije pobrojane opće nadležnosti<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Odredba "Zakon o javnim nabavama", član 92, stav 3, točka e, glasi: "uspostava sustava praćenja postupaka koje provode ugovorna tijela za nabavu roba, usluga i radova, u cilju edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javne nabave".

<sup>31</sup> Hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 179, stav 1.

<sup>32</sup> Ibid., stav 3 i 4.

<sup>33</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 116, stav 2. određuje vrste prekršaja i sankcije (novčane kazne) za počinitelje.

<sup>34</sup> U Ibid., član 92, stav 3.



nije nomotehnički ispravno. U prekršajnim odredbama ZJN-a navodi se da “u slučajevima kad nije bilo postupka povodom žalbe, AJN podnosi prekršajnu prijavu nadležnom sudu za prekršaje kada utvrdi povrede ovog Zakona koji su u njejoj nadležnosti”.<sup>35</sup> Sadržaj navedene odredbe ZJN-a problematičan je u kontekstu primjene, jer ZJN ne govori o tome koje su vrste prekršaja u nadležnosti AJN-a. S obzirom na to, AJN-u je ostavljena mogućnost procjene vlastite nadležnosti, odnosno procjene mogućnosti i potrebe postupanja u konkretnom slučaju. Nadalje, pitanje je kako će nadležni sud cijiniti legitimaciju za podnošenje prekršajne prijave za prekršaj koji AJN-u nije stavljen u nadležnost. S obzirom na to da AJN podnosi prekršajne prijave ako nije bilo postupka povodom žalbe,<sup>36</sup> ostaje otvorenim i pitanje na koji će način AJN saznati je li žalba podnesena i je li se vodio žalbeni postupak ako Zakonom nije propisana obveza dostave žalbe AJN-u. U prilog tezi o nedostatnoj regulaciji pitanja podnošenja prekršajnih prijava od strane AJN-a govori i činjenica da ovo tijelo do danas nije podnijelo niti jednu prekršajnu prijavu.<sup>37</sup>

#### 4.2.2. Ured za razmatranje žalbi

Temeljna je nadležnost Ureda za razmatranje žalbi (URŽ) rješavanje žalbi, odnosno donošenje odluka povodom žalbi.<sup>38</sup> URŽ donosi odluke koje predstavljaju uvod u upravni spor, a uloga URŽ-a je operativno-kontrolnoga karaktera. Važnost položaja koji URŽ ima u postupcima javne nabave, odnosno ovlast instancijskoga odlučivanja o zakonitosti provedenoga postupka javne nabave, zahtijeva precizno argumentiranje položaja URŽ-a u pravnom sustavu te precizno definiranje postupka koji provodi temeljem podnesene žalbe. Ovaj bi postupak trebao osigurati zakonitost u provedbi postupaka javne nabave, zbog čega je u prvom redu potrebna organizacijska i funkcionalna neovisnost URŽ-a (samostalnost u odlučivanju). Također je potrebna obveza jasno izrečene garancije neovisnosti osoba koje o pravnom lijeku odlučuju (imunitet, pravila o izuzeću, pravila o trajanju mandata).

Prema izričitoj odredbi ZJN-a, URŽ je samostalna, neovisna institucija sa statusom pravne osobe.<sup>39</sup> Status ovoga tijela jasnije definira Zakon o ministarstvima,<sup>40</sup> prema kojemu je URŽ samostalna upravna organizacija.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Ibid., član 116, stav 1.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Razlog tome je, prema riječima intervjuiranoga predstavnika Agencije za javne nabave (AJN), nedostatak osoblja i materijalnih sredstava.

<sup>38</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 93, stav 8.

<sup>39</sup> Ibid., član 93, stav 1.

<sup>40</sup> “Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09.

<sup>41</sup> Ibid., član 17, stav 1, točka 26.

Međutim, tijelo koje rješava žalbe u postupcima javne nabave ne bi trebalo biti upravno već kvazisudsko, na prijelazu ka specijaliziranom sudstvu, jer se radi o tijelu u kojemu dolazi do miješanja upravnih i sudskih elemenata. URŽ provodi upravni postupak koji se približava obliku sudskoga postupka, ali ipak ne odgovara u potpunosti definiciji sudskoga postupka. Za razliku od sudske kontrole, ispitivanje upravnih aktivnosti koje obavlja ovo tijelo ne ograničava se na strogo pravna pitanja, već se proteže i na pitanja oportuniteta (opravdanosti) odluka ugovornih tijela, ali i to u okviru kogentnih zakonskih odredaba.<sup>42</sup> Dakle, s obzirom na funkciju ovoga tijela, ono ima određene upravne i sudske crte, zbog čega ga se, bez ograda, ne može svrstati među upravna, ali ni sudska tijela. To je ozbiljan argument u prilog tvrdnji da ovo tijelo svoje utemeljenje treba imati u posebnom zakonu, kojim bi se uredio njegov djelokrug, organizacija, način rada, sistematizacija radnih mjesta, plaća članova i druga pitanja važna za rad ovoga tijela.

Stav da bi URŽ trebao imati status kvazisudskoga tijela opravdava i to da bi ovo tijelo, očekivanim pristupom BiH u punopravno članstvo EU-a, Europskom sudu moglo upućivati prethodna pitanja (engl. *preliminary rulings*). Uvjet za to je posjedovanje statusa suda ili tribunala, prema čl. 267. UFEU-a. Naime, koncept suda ili tribunala unijski je koncept i nije ovisan o statusu tijela u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. U većini država članica o zahtjevu za pravnom zaštitom ne odlučuju sudovi, već posebna, *prima facie*, nesudska tijela (iznimka od toga je naknada štete, koja je u nadležnosti građanskih sudova).<sup>43</sup> U postupku pred tim tijelima, isto kao i da se radi o nacionalnim sudovima, može se pojaviti pitanje tumačenja prava, odnosno ocjene valjanosti prava EU-a.<sup>44</sup> Nacionalno tijelo koje vodi postupak u kojemu je potrebno primijeniti europsko pravo može zatražiti od Europskoga suda da odluči po prethodnom pitanju. Europski će sud uzeti u razmatranje to prethodno pitanje samo ako ustanovi da tijelo koje postavlja pitanje ima status suda ili tribunala.

Zbog toga je potrebno, polazeći od općih kriterija za priznavanje statusa suda ili tribunala, analizirati ima li URŽ takav status. Kriteriji su proklamirani u odlukama

---

<sup>42</sup> U nekim situacijama odluke ugovornih tijela mogu biti zakonite, ali neopravdane. Primjerice, ugovorno tijelo može odbiti ponudu zbog naročito značajnih nedostataka ("Zakon o javnim nabavama", član 45, stav 5), iako se, po ocjeni Ureda za razmatranje žalbi (URŽ), ne bi radilo o takvim nedostacima.

<sup>43</sup> OECD, "Public Procurement Review Procedures", str. 10.

<sup>44</sup> Prema "UFEU", član 267, Europski je sud nadležan donositi prethodne odluke o:  
a) interpretaciji Ugovora;  
b) valjanosti i interpretaciji akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.

Europskoga suda u predmetima *Dorsch Consult*<sup>45</sup> i *Josef Köllensperger*,<sup>46</sup> prema kojima bi se trebalo raditi o tijelu: 1) utemeljenom zakonom, 2) koje je stalne prirode, 3) čije su odluke obvezujuće, 4) pred kojim postupak teče *inter partes*,<sup>47</sup> 5) koje odluke donosi temeljem pravnih normi i 6) koje je samostalno i neovisno. Pravnozaštitne direktive i presude Europskoga suda korištene su kao temelj uspostave URŽ-a. URŽ svoje utemeljenje ima u ZJN-u, samostalna je i neovisna institucija,<sup>48</sup> stalne je prirode,<sup>49</sup> njegove su odluke obvezujuće za stranke,<sup>50</sup> postupak provodi temeljem ZJN-a<sup>51</sup> i odlučuje o osnovanosti izjavljene žalbe nezadovoljnoga gospodarskog subjekta protiv odluke ugovornoga tijela temeljem ZJN-a. Slijedom navedenog može se zaključiti da, iako URŽ, prema nacionalnom zakonodavstvu, nema status suda, takav status ima u skladu sa zahtjevima europskoga prava, pa bi pristupom BiH u EU mogao steći pravo postavljanja prethodnih pitanja Europskom sudu. Ipak, ocjena statusa URŽ-a u velikoj će mjeri ovisiti o tome kako će Europski sud cijeliti ispunjenje gore navedenih kriterija. Jedno od spornih pitanja koje bi se moglo pojaviti je ono u vezi s kvalifikacijama članova URŽ-a u dijelu koji se odnosi na radno iskustvo, i to prvenstveno u vezi s kvalifikacijama tri člana između kojih se bira predsjedatelj<sup>52</sup>. Naime, ZJN ne predviđa iskustvo kao uvjet za ocjenu kvalifikacija članova URŽ-a između kojih se bira predsjedatelj<sup>53</sup>. Međutim, u skladu sa zahtjevima direktiva, za posjedovanje kvalifikacija za člana URŽ-a, osim stručne spreme, potrebno je i određeno radno

---

<sup>45</sup> Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, ECR (1997) I-4961, 17. 9. 1997, para. 23 presude.

<sup>46</sup> Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & CO. Kg, Atzwanger AG vs. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, ECR (1999) I-00551, 4. 2. 1999, para. 29 presude.

<sup>47</sup> *Inter partes* znači da postupak teče između određenih osoba, stranaka u postupku pravne zaštite ("Zakon o javnim nabavama", član 94), koje trebaju biti obaviještene o tijeku postupka pred URŽ-om i imati mogućnost iznošenja svojih stavova u odnosu na predmet spora.

<sup>48</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 93, stav 1. Štoviše, vezano za kriterij samostalnosti i neovisnosti, neophodno je istaći da u kontekstu nemogućnosti razrješenja i obveze izuzeća iz postupka u slučaju da dođe do sukoba interesa, ZJN sadrži i jasne odredbe o razrješenju dužnosti člana URŽ-a (Ibid., član 93, stav 14).

<sup>49</sup> Navedeno zbog toga što je ZJN, koji određuje nadležnost i organizaciju ovoga tijela, donesen bez ograničenoga roka trajanja.

<sup>50</sup> ZJN predviđa pokretanje prekršajnoga postupka protiv ugovornoga tijela koje ne izvrši rješenje URŽ-a ("Zakon o javnim nabavama", član 116, stav 2, točka n).

<sup>51</sup> Postupanje URŽ-a povodom žalbe uređuje "Zakon o javnim nabavama", član 109.

<sup>52</sup> Ibid., član 93, stav 3.

<sup>53</sup> Naime, "Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima", *Službeni list Europske unije* L395, 30. 12. 1989, član 2, stav 9, para. 2, zahtijeva da barem predsjedatelj tog tijela mora imati pravne i stručne kvalifikacije kao članovi sudbene vlasti.

iskustvo.<sup>54</sup> Upitna je i realizacija zahtjeva europskoga zakonodavstva u dijelu koji se odnosi na utemeljenost u zakonu. Nadalje, trebalo bi raditi na kontradiktornosti postupka (*inter partes*) pred URŽ-om (s obzirom na nemogućnost održavanja usmene rasprave u postupku pred URŽ-om).

Imajući u vidu navedene argumente, vrlo je bitno preciznije određivanje statusa ovoga tijela. Međutim, to zakonodavac u BiH nije percipirao i nije precizno definirao status URŽ-a, odnosno propustio je urediti njegov status jednim zakonom (što je poželjno). Podloge u zakonodavstvu BiH za to ima, budući da se posebnim zakonom mogu osnivati i samostalne upravne organizacije iz nadležnosti Vijeća ministara BiH.<sup>55</sup> I dalje bi, međutim, URŽ bio tijelo uprave, ali bi se uređivanjem njegova statusa jednim zakonom jasnije mogao izraziti stav o položaju i ulozi ovoga tijela. Primjeri iz usporednoga prava potvrđuju ispravnost takva rezoniranja. Tako je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Hrvatskoj, koja ima nadležnost kontrole zakonitosti rada naručitelja, osnovana Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, koji precizno definira status ovoga tijela.<sup>56</sup>

Potrebno je i promptno donošenje predviđenih akata koji se odnose na unutarnju organizaciju i način rada URŽ-a. Naime, iako je pravna regulacija URŽ-a inkorporirana u odredbe ZJN-a, unutarnja bi organizacija trebala biti uređena Pravilnikom o radu i Poslovnikom URŽ-a. Međutim, nije donesen Pravilnik o unutarnjoj organizaciji, a ni novi Poslovnik URŽ-a, kojim aktima bi se trebala urediti pravila rada URŽ-a, kao i druga pitanja u vezi s postupkom razmatranja žalbi. Rok za donošenje ovih akata nije Zakonom određen, što je također bitan propust zakonodavca.<sup>57</sup> Na snazi je Poslovnik URŽ-a koji je donesen prije ZJN-a i nije usklađen sa njim. Tako ovaj Poslovnik, primjerice, određuje da se na pitanja koja nisu njime uređena primjenjuju odredbe Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta URŽ-a, a čije donošenje ZJN ne predviđa. Ako se misli na Pravilnik o unutarnjoj organizaciji, on se niti ne može primijeniti jer još nije donesen.

Još jedno nezadovoljavajuće rješenje u vezi sa URŽ-om je decentralizacija (delegiranje) ovlasti na druga tijela, a osobito na tijela bez pravne osobnosti,<sup>58</sup> kojima je dana ovlast rješavanja žalbi u postupcima javne nabave. ZJN, naime,

---

<sup>54</sup> Iskustvo u radu na pravnim poslovima, u skladu sa “Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

<sup>55</sup> Ibid., stav 2.

<sup>56</sup> Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Hrvatskoj je osnovana “Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave”, *Narodne novine Republike Hrvatske* 18/13, 127/13 i 74/14; O ovom tijelu više vidjeti Stanka Pejaković, “Pravni status Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave”, *Pravo i porezi*, br. 11 (2011), str. 63–70.

<sup>57</sup> Kada je zakonom predviđena obveza donošenja određenoga podzakonskog akta (propisa), to znači da se zakon ne može provesti bez tog propisa. Zbog toga je potrebno da se podzakonski propis donese istodobno sa zakonom ili najkasnije odmah nakon stupanja na snagu zakona.

<sup>58</sup> Prema “Zakon o javnim nabavama”, član 93, stav 4, podružnice neće imati status pravnih osoba.

određuje da URŽ ima dvije podružnice – sa sjedištem u Banjoj Luci i Mostaru,<sup>59</sup> koje su nadležne za donošenje odluke povodom žalbi za vrijednosti nabave do 800.000,00 KM.<sup>60</sup> Kada je riječ o tijelu nadležnom za rješavanje žalbi, imajući u vidu delikatnost funkcije i iznimnu važnost pravne zaštite u postupcima javne nabave, decentralizacija nije poželjna. Centralizacija rada ovoga tijela utjecala bi na bolju kvalitetu rada, unificirano postupanje, smanjenje troškova i punu odgovornost za uspješnost poslovanja.<sup>61</sup> Nadalje, s obzirom na važnost ovoga tijela i njegovu nadležnost odlučivanja po žalbi u postupcima javne nabave, ZJN-om nije adekvatno definiran stav o funkcionalnom i personalnom aspektu statusa podružnica URŽ-a. Iako je temeljna ideja prijenosa funkcija na mjesna tijela pretpostavka da će ona bolje komunicirati sa strankama, s obzirom na to da i u odnosu na podružnice vrijede kogentna pravila o načinu postupanja po žalbi, ne bi se moglo govoriti o boljoj komunikaciji sa strankama. Jer pitanje je mogu li podružnice bolje komunicirati sa strankama budući da se i na njihov rad primjenjuju odredbe ZJN-a o radu URŽ-a. U odnosu na personalni status članova podružnica, točnije zahtjeve vezane za njihove kvalifikacije, evidentno je da članovi podružnica URŽ-a mogu imati niže kvalifikacije u odnosu na članove URŽ-a sa sjedištem u Sarajevu.<sup>62</sup> Međutim, nije opravdano da iste poslove, neovisno o vrijednosti predmeta nabave, obavljaju članovi sa različitim kvalifikacijama, posebice ako se radi o istim vrstama postupka.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 93, stav 4.

<sup>60</sup> Ibid., član 93, stav 7.

<sup>61</sup> Pravna zaštita u postupcima javne nabave centralizirana je i u složenim državama članicama. Primjerice, Belgija, koja je federalna država, nema posebno tijelo nadležno za postupke revizije, ali se postupak za poništenje odluke ugovornih tijela može pokrenuti pred Državnim vijećem (Conseil d’Etat) – OECD, “Public Procurement Review Procedures”, str. 18. Državno vijeće je isključivo nadležno za donošenje presuda u vezi sa odlukama upravnih tijela. Neka ugovorna tijela ne mogu se okvalificirati kao upravna tijela. U tim slučajevima, oštećeni ponuditelj može osporiti odluku o odabiru jedino pred građanskim sudovima ili tribunalima – Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union”, *SIGMA Papers* br. 41 (2007), (OECD Publishing, 2007), str. 42. U Austriji, koja je savezna država, pravna je zaštita osigurana pred Saveznim uredom za javne nabave, koji ispunjava zahtjeve pravnozaštitnih direktiva u smislu davanja statusa suda ili tribunala ovom tijelu – Ibid., str. 39.

<sup>62</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 93, stav 5 i 3. Usporedbe radi, na ovom se mjestu navode razlike glede kvalifikacija članova URŽ-a u Sarajevu i kvalifikacija članova podružnica URŽ-a. Tri člana URŽ-a u Sarajevu između kojih se bira predsjedatelj moraju imati sveučilišno obrazovanje pravnoga smjera i položen pravosudni ispit, a ostala tri člana su stručnjaci s visokom stručnom spremom. S druge strane, tri člana podružnica URŽ-a su priznati stručnjaci upravnoga prava i/ili upravnoga postupka, a dva člana su stručnjaci iz različitih područja. Prema tome, članovi podružnica URŽ-a ne moraju imati visoku stručnu spremu.

<sup>63</sup> Za potrebne kvalifikacije članova ovoga tijela vidjeti: “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 2, stav 9, para. 2.

## 5.

# Pravna zaštita – postupovni zahtjevi

Ovo poglavlje razmatra postupovne zahtjeve u vezi sa pravnom zaštitom u postupcima javne nabave. Kritički se izlažu osnovne značajke pravila žalbenoga postupka u BiH, a zatim i značajke žalbe kao osnovnog i jedinog pravnog lijeka. Nakon toga, kritički se razmatraju odredbe koje se odnose na ovlasti ugovornoga tijela i URŽ-a povodom podnesene žalbe, a koje bi trebale biti jasno normativno određene i precizne da omoguće adekvatnu zaštitu prava i interesa sudionika u postupcima javne nabave.

### 5.1. Načela postupka<sup>64</sup>

Opća načela pravne zaštite imaju veoma bitnu ulogu u pravu EU-a. Njima se popunjavaju pravne praznine ili se odgovara na pitanja proizašla iz tumačenja postojećih pravnih akata. Pravnozaštitne direktive postavljaju određene zahtjeve kojima države članice moraju udovoljiti prilikom reguliranja pravne zaštite u svom nacionalnom zakonodavstvu. Opća načela pravne zaštite nisu eksplicitno istaknuta u pravnozaštitnim direktivama, ali dominiraju u svim njihovim odredbama, odnosno prožimaju sve njihove odredbe. Slijedi pregled ovih općih načela koja bi zakonodavac svake države trebao imati u vidu pri primjeni pravnozaštitnih direktiva, pri čemu bi ta načela trebao jasno i izričito proklamirati u nacionalnom zakonu kojim se uređuje pravna zaštita sudionika u postupcima javne nabave.

**Načelo zakonitosti.** Ukratko, ovo načelo zahtijeva da svi akti i radnje ugovornih tijela moraju biti utemeljeni na zakonu. Države članice moraju svojim nacionalnim pravom osigurati poštivanje načela zakonitosti. To znači da su u BiH ugovorna tijela dužna provoditi postupke javne nabave u skladu sa ZJN-om i provedbenim propisima.<sup>65</sup> Karakter ugovornih tijela, među kojima dominiraju javnopravna tijela i tijela nad čijim djelovanjem javnopravna tijela imaju presudni utjecaj

---

<sup>64</sup> Načela su najbitniji dio svakog zakona. O ulozi općih pravnih načela vidjeti Duško Vrban, *Država i pravo* (Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga, 2003), str. 102–106.

<sup>65</sup> Jedan od razloga donošenja "Direktive 2007/66/EEZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama", *Službeni list Europske unije* L335, 20. 12. 2007, točka 3, preambula, je i osiguranje poštivanja zakona EU-a.

(financiranje, upravljanje, nadzor),<sup>66</sup> jasno pokazuje potrebu realizacije načela zakonitosti u postupcima javne nabave.<sup>67</sup> Načelo zakonitosti primjenjuje se u postupcima javne nabave i prije pokretanja postupka pravne zaštite, a zakonitost provedbe postupaka cijeni URŽ u žalbenom postupku. Načelo zakonitosti primjenjuje se i u postupku pravne zaštite, što znači da se ugovorna tijela i URŽ moraju ponašati i postupati u skladu sa odredbama o pravnoj zaštiti.

**Načelo učinkovitosti**<sup>68</sup>. Svrha je ovoga načela dostupnost postupka i njegovo što brže i lakše vođenje, kao i što jednostavnija zaštita prava stranaka tijekom postupka pravne zaštite. Ovo načelo osigurava žurnost provedbe postupka pravne zaštite (koji je u interesu svih strana u postupcima javne nabave i u javnom interesu).

**Načelo kontradiktornosti.** Ono podrazumijeva saslušanje svake osobe na čija se prava odnosi postupak ili odluka. Usmenost i neposrednost glavne su značajke ovoga načela. Ono uključuje pravo stranaka da sudjeluju pri obavljanju radnji u postupku i da budu saslušane prije donošenja odluke. Kontradiktorno raspravljanje, iako se pretežito provodi kroz podneske, svoju punu realizaciju ostvaruje kroz usmeno saslušanje stranaka.<sup>69</sup> Time se isključuje donošenje odluke samo prema stanju spisa, odnosno na temelju pisanih podnesaka stranaka.<sup>70</sup>

**Načelo transparentnosti.** To je zahtjev koji proizlazi iz samog termina “javna” u nazivu instituta “javna nabava”. Propisivanjem i provedbom ovoga načela javnosti se omogućava da bude upoznata s načinom obavljanja rada, kao i s rezultatima

---

<sup>66</sup> Vidjeti “Zakon o javnim nabavama”, član 4, koji pobrojava ugovorna tijela kao obveznike primjene zakonodavstva o javnoj nabavi. Da bi pravna osoba koja je osnovana za određenu svrhu radi zadovoljavanja općih interesa, a koja nema industrijski ili komercijalni karakter, bila obveznik primjene zakonodavstva o javnoj nabavi, potrebno je da ispuni uvjet financiranja iz javnih sredstava, ili da nadzor nad njome obavljaju druga ugovorna tijela, ili da upravljačke funkcije u tom ugovornom tijelu (više od polovine članova) obavljaju predstavnici drugih ugovornih tijela.

<sup>67</sup> Navedeno obzirom da se javnopravna tijela, prije svih ostalih, u svome postupanju moraju strogo pridržavati zakona. Vladavina prava navodi se u “UEU i UFEU”, član 2, kao jedna od ključnih vrijednosti na kojima se temelji EU.

<sup>68</sup> Načelo učinkovitosti istaknuto je primjerice u “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 1, stav 1, točka 3, gdje je navedeno da su države članice dužne poduzeti mjere kako bi osigurale da se odluke koje donose ugovorna tijela mogu učinkovito preispitivati, i to što je žurnije moguće.

<sup>69</sup> Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-17/00, *De Coster vs. College van Burgermeester en Schepenen van Watermaal-Bosvoorde*, ECR (2001) I-9445, 29. 11. 2001.

<sup>70</sup> Ovo načelo proizlazi iz odredbe “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 2, stav 9, para. 2, gdje je navedeno da neovisno tijelo donosi odluke u postupku u kojem se saslušavaju obje stranke.

rada tijela koje provodi postupak pravne zaštite.<sup>71</sup> Ovo bi načelo moralo biti osigurano u svim fazama postupka javne nabave, pa tako i u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka, i kao takvo treba biti posebno istaknuto. U postupku pravne zaštite realizira se tako da svaka stranka, ali i šira javnost, može imati saznanja o žalbenom postupku i odlukama donesenim u tom postupku.

Način na koji su načela koja se odnose na pravnu zaštitu istaknuta u ZJN-u, kao i sadržaj tih načela, nisu prilagođeni potrebama postupka pravne zaštite. U ZJN-u nedostaju jasno i izričito proklamirana načela postupka pravne zaštite. U ovom se zakonu navodi da se proklamirana opća načela postupka javne nabave – načela transparentnosti, jednakosti i nediskriminacije, tržišnoga natjecanja i učinkovitoga korištenja sredstava<sup>72</sup> primjenjuju i poštuju i u postupku pravne zaštite. Temeljna načela javne nabave sadržana su u čl. 3. st. 2. ZJN-a. Međutim, ta opća načela javne nabave ne odnose se nužno i na postupak pravne zaštite jer ne odražavaju u potpunosti smisao i svrhu tog postupka. Primjećuje se da ni ta opća proklamirana načela postupka javne nabave nisu potpuna, odnosno ne odgovaraju u cijelosti zahtjevima koji proizlaze iz SSP-a. Tako ZJN ne sadrži načela uzajamnoga priznavanja niti razmjernosti. Načelo uzajamnoga priznavanja podrazumijeva da zakonodavstvo druge države ima učinke ekvivalentne onima domaćega zakonodavstva. Načelo razmjernosti obvezuje osiguravanje proporcionalnosti između ciljeva koje treba postići i sredstava koja se mogu koristiti za njihovo postizanje. Ovo načelo zahtijeva da mjere koje se poduzimaju ne prelaze granice onoga što je odgovarajuće i potrebno za ostvarenje ciljeva.

S obzirom na neadekvatnost primjene proklamiranih općih načela javne nabave u postupku pravne zaštite, zakonodavac u BiH trebao je jasno i izričito propisati načela koja se odnose na postupak pravne zaštite. Na potrebu proklamiranja temeljnih načela pravne zaštite ukazuju i usporednopravni primjeri. Tako hrvatski Zakon o javnoj nabavi određuje da se pravna zaštita temelji, osim na općim načelima javne nabave, i na načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i kontradiktornosti.<sup>73</sup> Slovenski Zakon o pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave (ZPVPJN) kao načela pravne zaštite navodi načelo zakonitosti, žurnosti i učinkovitosti, dostupnosti, javnosti i kontradiktornosti.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Transparentnost postupka javne nabave poželjna je u svim fazama postupka javne nabave. U odnosu na dio postupka javne nabave koji se odnosi na pravnu zaštitu, "Direktiva 2007/66/EEZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama", točka 3 preambule ističe da je potrebno ojačati transparentnost.

<sup>72</sup> O načelima javne nabave u hrvatskom pravu vidjeti Ivan Šprajc, "Temeljna načela postupka javne nabave", *Suvremeno poduzetništvo*, br. 8 (2003), str. 94–98.

<sup>73</sup> Hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 139, stav 1.

<sup>74</sup> Slovenskoga "ZPVPJN", član 7, navodi ta načela, a u nastavku teksta određuje sadržaj svakog pojedinog od tih načela (*Ibid.*, član 8-11).



## 5.2. Supsidijarna primjena Zakona o upravnom postupku (ZUP)<sup>75</sup>

Supsidijarna primjena odgovarajućeg zakona u okviru pravnoga poretka ovisi o pravnoj prirodi instituta javne nabave. Institut javne nabave u BiH ima dvostruku pravnu prirodu – upravnu i građansku. Pravo javne nabave u BiH značajno se dodiruje sa upravnim i građanskim pravom, pri čemu u predraspisnoj (predtenderskoj) i raspisnoj (tenderskoj) etapi javne nabave dominira upravno pravo, a u ugovornoj (posttenderskoj) etapi građansko pravo.<sup>76</sup>

ZJN u dijelu u kojem uređuje postupak pravne zaštite<sup>77</sup> predviđa supsidijarnu primjenu pravila upravnoga postupka. Međutim, supsidijarna primjena ZUP-a u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka ne znači istodobno i njegovu primjenu u postupcima javne nabave, dakle u postupcima pred ugovornim tijelima. Ipak, s obzirom na to da se u postupku pred URŽ-om primjenjuju odredbe ZUP-a, a imajući u vidu i ideju o jedinstvenosti upravnoga postupka,<sup>78</sup> može se zaključiti da je postupak javne nabave sve do sklapanja ugovora upravni postupak. Primjena pravila upravnoga postupka ne vrijedi i u odnosu na ugovornu (posttendersku) etapu. ZJN naglašava građanskopravnu prirodu ugovora o javnoj nabavi određujući da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora primjenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o obveznim odnosima<sup>79</sup>. Supsidijarna primjena ZUP-a je u ovoj etapi postupaka javne nabave isključena.

Dvostruka pravna priroda instituta javne nabave otvara neka pitanja praktične supsidijarne primjene odgovarajućeg zakona u okviru pravnoga poretka, zbog čega bi bilo ispravnije kad bi pojedine etape javne nabave bile podvrgnute jedinstvenom pravnom režimu. To bi se moglo razriješiti tako da pretežito građanskopravna priroda ugovora o javnoj nabavi povratno utječe na pravnu prirodu raspisne (tenderske) etape javne nabave ili da pravna priroda ugovora o javnoj nabavi slijedi pretežito upravnopravnu prirodu raspisne (tenderske) etape javne nabave. Ne postoje precizni kriteriji koji bi zakonodavcu poslužili pri svrstavanju javne nabave u upravno odnosno građansko pravo, već je ta odluka prvenstveno političke prirode.<sup>80</sup> Pri tome zakonodavac svake pojedine države kao

<sup>75</sup> “Zakon o upravnom postupku”, *Službeni glasnik BiH* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.

<sup>76</sup> Treba imati na umu da je javna nabava po svojoj prirodi mješoviti institut za koji vrijede norme javnog i privatnog prava, što je uvjetovano mješovitim normativno-personalnim statusom ugovornih tijela koja provode postupke javne nabave (“Zakon o javnim nabavama”, član 4).

<sup>77</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 117.

<sup>78</sup> Perović naglašava da u upravnom sporu “drugostupanjski i upravni akt treba promatrati u jedinstvu” – Mirko Perović, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Beograd: Savremena administracija, 1972), str. 116.

<sup>79</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 118.

<sup>80</sup> Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2004), str. 95.

kriterije može uzeti ono što smatra prioritetnijim: ili ostvarenje jačih postupovnih garancija (građansko pravo) ili žurnost postupka (upravno pravo). Zakonodavac u BiH je svrstavanjem javne nabave u upravno pravo izrazio stav da je u postupcima javne nabave prioritetnija realizacija načela žurnosti. To istodobno ne bi trebalo značiti zanemarivanje zahtijevanih postupovnih garancija i standarda europskoga prava u vezi s pravima stranaka u postupku pravne zaštite.

Pravo EU-a ne precizira pravnu prirodu javne nabave, već je to pitanje prepušteno zakonodavcu svake države, zbog čega je ova problematika različito uređena u državama EU-a. Analizom hrvatskoga i zakonodavstva o javnoj nabavi u BiH, primjećuje se izražena sličnost u normiranju pravne zaštite. Sličnost je, prije svega, u tome što je žalbeni postupak javne nabave upravni postupak, a pravna zaštita protiv odluka tijela koje odlučuje o žalbi osigurana je u upravnom sporu.<sup>81</sup> S druge strane, praksa primjene slovenskoga zakonodavstva o javnoj nabavi ukazala je na suvišnost osiguranja dodatnih oblika pravne zaštite. Tako je sada pravna zaštita osigurana u revizijskom postupku uz odgovarajuću (smislenu) primjenu pravila parničnoga postupka,<sup>82</sup> dok je sudska zaštita osigurana u vidu postupka za naknadu štete pred sudovima opće nadležnosti.

Unatoč navedenoj sličnosti hrvatskoga prava javne nabave sa onim u BiH, hrvatski Zakon o javnoj nabavi predviđa da je žalbeni postupak koji se vodi prema odredbama toga Zakona upravni postupak.<sup>83</sup> Prema tome, hrvatski Zakon o javnoj nabavi ne govori o supsidijarnoj primjeni zakona koji uređuje upravni postupak. Supsidijarna primjena podrazumijeva da se opći zakon primjenjuje uvijek kad posebni zakon pojedino pitanje ne rješava uopće ili ga ne rješava u cijelosti. Relevantni članak hrvatskoga Zakona (čl. 139. st. 2.) izražava ogradu u odnosu na supsidijarnu primjenu pravila općeg upravnog postupka, i to zbog izraženih specifičnosti postupaka javne nabave. Naime, koristeći formulaciju da je žalbeni postupak upravni, a isključujući iz zakonskoga teksta formulaciju o supsidijarnoj primjeni ZUP-a,<sup>84</sup> izražen je stav hrvatskoga zakonodavca da rješenje pojedinoga problema treba tražiti u odgovarajućoj primjeni. Ona ne isključuje primjenu općeg zakona, ali upućuje na potrebu traženja odgovarajućih rješenja za pojedini problem u smislu, a ne isključivo u sadržaju zakona. I slovenski ZPVPJN<sup>85</sup> određuje odgovarajuću (smislenu) i supsidijarnu primjenu odredaba relevantnoga zakona. Takvom je formulacijom i slovenski zakonodavac postavio ogradu u odnosu na

---

<sup>81</sup> O pravnoj zaštiti u Hrvatskoj vidjeti Dragan Medvedović, "Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 2 (2011), str. 381–406.

<sup>82</sup> Osim u predrevizijskom postupku glede uručenja odluke o odbijanju zahtjeva ili kada naručitelj odlučuje o zahtjevu za reviziju (odbije zahtjev, poništi postupak ili ispravi kršenje), u kojim slučajevima se primjenjuje zakon koji uređuje upravni postupak (slovenski "ZPVPJN", član 13, stav 3).

<sup>83</sup> Hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 139, stav 2.

<sup>84</sup> Ranije važeći Zakon o javnoj nabavi u Hrvatskoj također je predviđao supsidijarnu primjenu zakona koji uređuje upravni postupak, ali je važeći Zakon o javnoj nabavi takvu formulaciju napustio.

<sup>85</sup> U "ZPVPJN", član 13.

supsidijarnu primjenu odgovarajućega zakona (parničnog i upravnog). Naime, zbog izraženih specifičnosti instituta javne nabave, supsidijarna primjena ZUP-a ne zadovoljava u cijelosti potrebe žalbenoga stadija javnonabavnoga postupka, a ponekad se otvara i pitanje mogućnosti adekvatne primjene odgovarajućih odredaba ZJN-a.

Zbog specifičnosti postupaka javne nabave samo je manji broj odredaba ZUP-a primjenjiv u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka, a većinu zakonodavac treba unijeti u zakonski tekst, što za sada u BiH nije učinjeno na optimalan način. Na potrebu postojanja većeg broja normi, a posebice na potrebu iscrpnijega reguliranja sadržaja tih normi, ukazuju neki instituti upravnoga postupka koji su, ili neprimjenjivi, ili su teško primjenjivi u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka, ili, pak, otvaraju pitanja adekvatne primjene ZUP-a. Primjerice, čini se da primjena instituta povrata u prijašnje stanje, koji postoji u ZUP-u, nije adekvatna u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka.<sup>86</sup> S obzirom na to da je rok za povrat u prijašnje stanje osam dana od dana prestanka razloga koji je uzrokovao propuštanje,<sup>87</sup> što je i pojačano time da podneseni prijedlog ne zaustavlja tijek postupka,<sup>88</sup> jasno je da primjena ovog instituta u postupcima javne nabave nije od velike koristi. Ako je zainteresirani subjekt propustio rok za žalbu, pa naknadno podnese prijedlog za povrat u prijašnje stanje, ugovor o javnoj nabavi je sklopljen i u etapi je izvršenja, ako ne i izvršen u cijelosti. U takvoj situaciji, sve da se prijedlog prihvati i žalba riješi u korist žalitelja, žalitelju ostaje samo mogućnost zahtijevanja naknade štete, koja nije primarni zahtjev u postupcima javne nabave.<sup>89</sup> Međutim, s obzirom na to da žalbeni postupak ne bi smio ovisiti o mogućnosti obeštećenja po sklapanju ugovora,<sup>90</sup> i žaliteljima bi trebalo omogućiti korištenje instituta povrata u prijašnje stanje, što znači da se u tom slučaju ne može realizirati načelo adekvatnosti, odnosno učinkovitosti pravnog lijeka u postupcima javne nabave. Slijedom navedenog, institut povrata u prijašnje stanje ne može se isključiti od primjene u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka, ali primjena tog instituta postavlja pitanje njegove adekvatnosti s obzirom na specifičnost instituta javne nabave.

<sup>86</sup> Povrat u prijašnje stanje uređuje u odredbama “Zakon o upravnom postupku”, član 94-99.

<sup>87</sup> “Zakon o upravnom postupku” član 96, stav 1.

<sup>88</sup> Ibid., član 99.

<sup>89</sup> Sue Arrowsmith, *Remedies for Enforcing the Public Procurement Rules*.

<sup>90</sup> Takav je stav Europski sud izrazio još u predmetu: Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-81/98, *Alcatel Austria AG and Others, Siemens AG Österreich and Sag-Schrack Anlagentechnik AG vs. Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr*, ECR (1999) I-07671, 28. 10. 1999.

## 5.3. Instrumenti pravne zaštite

U normativnoj konstrukciji ZJN-a upravna zaštita je organizirana tako da postoji jedan redovni pravni lijek – žalba (novi ZJN, za razliku od ranije važećeg Zakona o javnoj nabavi, ne predviđa prigovor kao pravni lijek). Predmet su ovoga poglavlja analize, uz obradu odlika žalbe u postupcima javne nabave, i postupak i ovlasti nadležnih tijela povodom žalbe, i to kako ugovornoga tijela (remonstrativni učinak žalbe) tako i URŽ-a (devolutivni učinak žalbe). Analiza je rađena kroz prikaz zakonske regulacije osnovnog pravnog lijeka koji stoji na dispoziciji sudionicima u postupcima javne nabave (ponuditeljima, kandidatima i drugim zainteresiranim osobama) protiv odluke ugovornoga tijela, te radnje, nečinjenja, propuštanja radnje ili postupka ugovornoga tijela. Nakon toga se analizira postupak ugovornoga tijela po žalbi, a zatim postupak URŽ-a.

### 5.3.1. Žalba kao pravni lijek

Pravo na žalbu osobito je važno postupovno pravo kojim se svim gospodarskim subjektima daje mogućnost da pred URŽ-om pokreću pitanje zakonitosti i pravilnosti odluke, radnje, propuštanja radnje ili postupka ugovornoga tijela. Opće je pravilo da se žalba može uvijek podnijeti<sup>91</sup> i da se žalbom može osporavati zakonitost donesene odluke, radnje ili propuštanja, te provedbe postupka od strane ugovornoga tijela. Jedna od mjera određenih pravnozaštitnim direktivama je i mogućnost podnošenja žalbe u pojedinim etapama postupka.<sup>92</sup> Osim toga, pravo na žalbu postoji neovisno o vrijednosti predmeta nabave. To proizlazi i iz pravnozaštitnih direktiva, budući da te direktive govore o pravu na žalbu općenito, a i neovisno o vrijednosti predmeta nabave. Analiza se u nastavku bavi pitanjem koliko je ZJN usklađen sa navedenim općim zahtjevima glede prava na žalbu.

#### 5.3.1.1. Podnošenje žalbe

Postupak upravne zaštite pokreće se, u pravilu, žalbom. Pružanju upravne zaštite – ocjeni zakonitosti odluke radnje, propuštanja činjenja i postupanja u konkretnom postupku javne nabave – može se pristupiti tek kad je legitimirana stranka podnijela zahtjev, odnosno žalbu. Opće je pravilo upravnoga postupka da se žalba predaje (podnosi) prvostupanjskom tijelu (ugovornom tijelu), a izjavljuje tijelu (organu) drugoga stupnja. Predajom žalbe ugovornom tijelu započinje postupak pravne zaštite. U BiH o žalbi, kao što je to prethodno rečeno,

---

<sup>91</sup> Pravnozaštitne direktive ne predviđaju mogućnost isključenja žalbe u postupcima javne nabave.

<sup>92</sup> “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 2, stav 1b; “Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru”, *Službeni list Europske unije* L76, 23. 3. 1992., član 2, stav 1b.

odlučuje URŽ, a žalba se predaje ugovornom tijelu.<sup>93</sup> Osnovni razlog predaje žalbe ugovornom tijelu je u tome što se predmet sa svim spisima nalazi kod ugovornoga tijela i ono, po pravilu, podnosi izvješće URŽ-u povodom izjavljene žalbe. Povodom žalbe ugovorno tijelo ispituje i određene okolnosti, a može donijeti i određene odluke (remonstrativni učinak žalbe). Ugovorno tijelo vodi brigu i o izvršnosti odluke, radnje ili propuštanja, pa postoji mogućnost da pristupi provedbi postupka i sklapanju ugovora za slučaj da nije poznato s postojanjem i vođenjem žalbenoga postupka. Međutim, predajom žalbe neposredno URŽ-u, isključujući ugovorno tijelo kao posrednika, pridonijelo bi se ubrzanju postupka. Zbog toga hrvatski Zakon o javnoj nabavi određuje da se žalba izjavljuje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, dok se primjerak žalbe dostavlja naručitelju.<sup>94</sup>

Osnovna zamjerka koja se može uputiti ZJN-u u ovom segmentu je normativni propust u smislu neusklađenosti terminologije. Naime, ZJN određuje da se žalba izjavljuje ugovornom tijelu.<sup>95</sup> Međutim, žalba se ugovornom tijelu može predati – podnijeti – uložiti, ali nikako izjaviti. Žalba se uvijek izjavljuje tijelu drugoga stupnja (URŽ-u), što znači da se nadležnost za odlučivanje po žalbi prenosi na to drugostupanjsko tijelo. No, žalba se ne predaje drugostupanjskom tijelu, već tijelu koje je donijelo prvostupanjsko rješenje (ugovorno tijelo). Nedosljednost u uporabi pravnoga nazivlja prisutna je i na drugim mjestima ZJN-a. Primjerice, ZJN u drugom članku određuje da se žalba izjavljuje URŽ-u putem ugovornoga tijela,<sup>96</sup> što bi svakako bilo prihvatljivije. Ali ostaje problem ujednačavanja terminologije unutar ZJN-a. I inačica ZJN-a na hrvatskom jeziku također pokazuje određenu nedosljednost budući da navodi da se žalba ulaže ugovornom tijelu,<sup>97</sup> dok u drugom članku navodi da se žalba ulaže URŽ-u.<sup>98</sup> Ni termin “ulaže” nije najsretnije rješenje za sve situacije jer označava umetanje u nešto što već postoji. Bilo bi ispravno navesti da se žalba ulaže ugovornom tijelu kod koga se i nalazi predmet sa svom dokumentacijom, ali se ne može uložiti drugostupanjskom tijelu, jer do dostave žalbe ovom tijelu ono niti nema nikakve podatke u vezi s konkretnim predmetom nabave. To su samo neki primjeri nedosljednosti u primjeni pravne terminologije u ZJN-u.

ZJN predviđa mogućnost podnošenja žalbe elektroničkim putem, pod uvjetom da je takav način podnošenja određen u tenderskoj dokumentaciji.<sup>99</sup> Tehnička i tehnološka opremljenost svakako je važna stavka u osiguranju učinkovite pravne zaštite i potrebno je raditi i na poboljšanju informacijskoga sustava te korištenju

<sup>93</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 107.

<sup>94</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 145, stav 1 i 3.

<sup>95</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 99, stav 1 (verzija na bosanskom jeziku).

<sup>96</sup> Ibid., član 107.

<sup>97</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 99, stav 1 (verzija na hrvatskom jeziku).

<sup>98</sup> Ibid., član 107.

<sup>99</sup> Ibid., član 99, stav 1.

interneta u tu svrhu.<sup>100</sup> Tehnološki napredak diktira potrebu računalne obrade podataka i elektroničke komunikacije u postupcima javne nabave. Međutim, ostaje otvorenim pitanje jesu li za takav oblik podnošenja žalbe ostvareni obostrani uvjeti dostave elektroničkih isprava. Naime, podnošenje žalbe ovakvim putem ne može se u cijelosti i ispravno realizirati ako nisu ispunjeni uvjeti za elektroničko poslovanje.<sup>101</sup> Zbog toga, sve i da je takav način podnošenja žalbe predviđen u tenderskoj dokumentaciji, on se ne može realizirati bez ostvarenja drugih uvjeta u vezi sa dostavom elektroničkih isprava. Kao primjer mogućega rješenja može se uzeti hrvatski Zakon o javnoj nabavi, koji predviđa mogućnost izjavljivanja žalbe elektroničkim putem, ali takav način dostave uvjetuje ispunjenjem obostranih uvjeta dostave elektroničkih isprava u skladu sa propisom o elektroničkom potpisu.<sup>102</sup> I slovenski ZPVPJN sadrži slično rješenje.<sup>103</sup>

### 5.3.1.2. Tko može podnijeti žalbu (aktivna legitimacija)

ZJN široko određuje krug subjekata ovlaštenih za pokretanje postupka pravne zaštite. Za podnošenje žalbe ovlašten je svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao interes za dodjelu ugovora o javnoj nabavi i koji učini vjerojatnom mogućnost prouzročenja štete.<sup>104</sup> Iz toga se može zaključiti da je aktivna legitimacija u postupcima javne nabave u BiH postavljena u skladu sa zahtjevima relevantnih odredaba pravnozaštitnih direktiva,<sup>105</sup> ali i zahtjeva sudske prakse Europskoga suda. Tako je, primjerice, u predmetu Werner Hakermüller,<sup>106</sup> na pitanje da li je na

---

<sup>100</sup> Treba napomenuti da je u tom smislu Europska komisija u travnju 2012. usvojila strategiju o e-javnoj nabavi u cilju postizanja potpune informatizacije javne nabave do sredine 2016. - Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A strategy for e-procurement COM(2012) 179 final (Brisel: European Commission, 2012).

<sup>101</sup> Da ne postoji mogućnost dostave žalbe elektroničkim putem potvrđuje i izjava intervjuiranoga člana URŽ-a Ostoje Kremenovića.

<sup>102</sup> Hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 145.

<sup>103</sup> Slovenski "ZPVPJN", član 24, stav 1.

<sup>104</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 97.

<sup>105</sup> Ibid., član 1, stav 3, pravnozaštitnih direktiva nameće obvezu državama članicama da pravnozaštitna sredstva učine dostupnima "barem svakom subjektu koji je ili koji je bio zainteresiran za dobivanje konkretnog ugovora i koji je pretrpio ili je u opasnosti da pretrpi štetu zbog navodnog kršenja".

<sup>106</sup> U predmetu Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-249/01, *Werner Hackermüller vs. Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) and Wiener Entwicklungsgesellschaft mbH für den Donaauraum AG (WED)*, ECR (2003) I-06319, 19. 6. 2003., para 19. presude, dok u para. 29. presude Europski sud navodi: "Članak 1. st. 3 Direktive 89/665 ne dozvoljava da se ponuditelju uskrati pristup postupcima revizije postavljenim tom direktivom, u kojima osporava zakonitost odluke tijela s ugovornim ovlastima o odabiru najbolje ponude s obrazloženjem da je njegova ponuda trebala na početku postupka biti isključena iz drugih razloga i da, stoga, ponuditelj nije pretrpio niti bi mogao pretrpjeti štetu zbog nezakonitosti na koju se poziva. U takvom postupku revizije, ponuditelju se mora dopustiti osporavanje osnove za isključenje na temelju koje tijelo za reviziju namjerava zaključiti da ponuditelj nije pretrpio niti bi mogao pretrpjeti štetu zbog navodno nezakonite odluke."

započinjanje postupka po žalbi aktivno legitimirana svaka osoba koja želi dobiti ugovor, Europski sud odgovorio da dostupnost postupaka revizije treba osigurati osobama koje se natječu za određeni javni ugovor, pod uvjetom da su pretrpjele ili bi mogle pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja na koje se pozivaju. Postojanje pravnog interesa cijeni se od slučaja do slučaja, pri čemu iz žalbe treba proizlaziti da je žalitelj pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja prava ili interesa. Ako navedeni uvjeti nisu ispunjeni kumulativno (interes i šteta), URŽ će žalbu odbaciti zbog pomanjkanja aktivne legitimacije.<sup>107</sup> U odnosu na nastanak štete nije dovoljno da se žalitelj samo pozove na vjerojatnost nastanka štete, već bi to trebao i dokazati, na način da u žalbi navede koje su to okolnosti zbog kojih smatra da mu je već nastala ili bi mu mogla nastati šteta, te da to, po mogućnosti, potkrijepi relevantnim dokazima. U protivnom, kada žalitelj ne bi trebao dokazati štetu, širok koncept aktivne legitimacije mogao bi imati negativnih posljedica na sam postupak javne nabave, jer bi takva aktivna legitimacija mogla poslužiti kao sredstvo zlouporabe u rukama gospodarskih subjekata kojima šteta objektivno niti ne može nastati (primjerice, ponuditelja koji su utemeljeno isključeni iz postupka javne nabave, koji cijenom nisu konkurentni i sl).

S obzirom na to da u postupcima javne nabave nije angažiran isključivo privatni, već i javni interes, nužno je da se u cilju zaštite javnoga interesa pristup pravnim lijekovima otvori i onim tijelima koja po svojoj prirodi paze na zakonitost i ovlaštena su čuvati javni interes. Međutim, to ZJN nije predvidio. Iz sadržaja pojma aktivne legitimacije razvidno je da je postupak pravne zaštite po ZJN-u ovisan isključivo o inicijativi gospodarskoga subjekta, odnosno postupak se pokreće i vodi u interesu gospodarskoga subjekta. No, javni interes zahtijeva da u postupku pravne zaštite aktivnu legitimaciju imaju i državna tijela, što u BiH zasada nije slučaj. Aktivnu legitimaciju za podnošenje žalbe morala bi imati i specifična državna tijela koja su ovlaštena, odnosno dužna paziti na zakonitost i javni interes, što je uvjetovano potrebom jače zaštite interesa (i privatnih i javnih) u postupcima javne nabave.<sup>108</sup> U prvom redu, pravo na podnošenje žalbe u BiH moglo bi imati tijelo poput AJN-a. Tu bi ovlast trebalo dati i Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine i/ili Konkurencijskom vijeću. Primjeri iz usporednoga prava potvrđuju ispravnost takva rezoniranja te ukazuju na moguća rješenja ovoga pitanja.<sup>109</sup> Takvo rješenje opravdano je utoliko prije što supsidijarno primjenjivi ZUP, a radi zaštite javnog interesa, određuje da: “Tužilac, pravobranilac i drugi organi koji su zakonom ovlašteni, mogu izjaviti žalbu

<sup>107</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 111, stav 1, točka b.

<sup>108</sup> Navedeno je u skladu sa stajalištem Europskoga suda u predmetu: Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-236/95, *Commission of the European Communities vs. Hellenic Republic*, ECR (1996) I-04459, 19. 9. 1996.

<sup>109</sup> Prema hrvatskom zakonodavstvu, pravo žalbe u postupcima javne nabave dano je tijelu državne uprave nadležnom za sustav javne nabave i nadležnom državnom odvjetništvu (Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 141, stav 2). Slovensko zakonodavstvo takvu ovlast daje ministarstvu financija, Računskom sudu, tijelu nadležnom za zaštitu konkurencije i tijelu nadležnom za sprječavanje korupcije (Slovenski “ZPVPJN”, član 6).

protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa”<sup>110</sup>. Dodatni argument u tom pravcu je i činjenica da država snosi odgovornost pred Europskim sudom za sva ugovorna tijela.<sup>111</sup> Kada već država mora snositi odgovornost za sva ugovorna tijela, logično je i da joj se omogući korištenje žalbe u cilju ispravljanja mogućih nepravilnosti u radu tih tijela.

ZJN se pitanjem aktivne legitimacije ne bavi izričito ni u kontekstu zajedničke ponude, odnosno mogućnosti podnošenja žalbe od strane zajednice fizičkih i/ili pravnih osoba. Međutim, kako ZJN određuje da žalbu u postupcima javne nabave može podnijeti svaki gospodarski subjekt, a pojam gospodarskoga subjekta uključuje i skupinu kandidata / ponuditelja, za očekivati je da će URŽ priznavati pravo na žalbu i tim skupinama. I hrvatsko zakonodavstvo dopušta podnošenje ponude od strane zajednice fizičkih i/ili pravnih osoba.<sup>112</sup> Također, i slovensko zakonodavstvo predviđa da žalbu može podnijeti zajednica ponuditelja, pri čemu u slučaju kada zajedničku ponudu podnese više osoba, zahtjev za reviziju može podnijeti svaka osoba pojedinačno i sve osobe zajedno.<sup>113</sup> Pitanje je kako će URŽ postupati stvarajući praksu postupanja po novom ZJN-u, odnosno hoće li priznavati aktivnu legitimaciju skupini kandidata / ponuditelja pojedinačno ili isključivo skupno. Sudska praksa Europskoga suda dopušta mogućnost da se nacionalnim zakonom omogući da se u slučaju zajedničke ponude traži konsenzus.<sup>114</sup> Iako se na taj način u određenoj mjeri otežava ulaganje žalbe, takvo postupanje, prema stavu Europskoga suda, nije u suprotnosti s pravnozaštitnim direktivama. Sudska praksa Europskoga suda dopušta i to da nacionalni zakon pojedinom članu zajednice ponuditelja omogući podnošenje žalbe u ime zajednice ponuditelja na način da svaki član zajednice ponuditelja koji je kao takav sudjelovao u postupku javne nabave može podnijeti žalbu protiv odluke o odabiru.<sup>115</sup> Slijedom navedenog može se očekivati da će praksa URŽ-a dopustiti podnošenje žalbe svakoj osobi skupne ponude pojedinačno, ali i svim članovima skupine kandidata / ponuditelja zajedno, jer se na taj način ne bi ograničilo pravo na dostupnost žalbe. Samo takvo postupanje bilo bi u skladu s navedenom sudskom praksom Europskoga suda.

---

<sup>110</sup> “Zakon o upravnom postupku”, član 213, stav 3.

<sup>111</sup> U postupku pred Europskim sudom tužena strana uvijek je država članica. Postupak mogu pokrenuti Europska komisija ili druga država članica. Postupak pred Europskim sudom uređuje UFEU.

<sup>112</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 141, stav 1, pri čemu ovaj Zakon, isto kao ni ZJN, ne određuje može li žalbu podnijeti svaka osoba pojedinačno i sve osobe zajedno.

<sup>113</sup> Slovenski “ZPVPJN”, član 14, stav 3.

<sup>114</sup> Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-129/04, *Espace Trianon SA, Société wallonne de location-financement SA (Sofibail) vs. Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l’emploi (FOREM)*, ECR (2005) I-07805, 8. 9. 2005., para. 25 presude.

<sup>115</sup> Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-492/06, *Consorzio Elisoccorso San Raffaele vs. Elilombarda Srl and Azienda Ospedaliera Ospedale Niguarda Ca’ Granda di Milano*, ECR (2007) I-08189, 4. 10. 2007., para. 31. U navedenoj odluci Europski je sud naveo da obzirom na okolnosti u predmetu C-129/04, nije bilo zapreke da članovi skupine ponuditelja skupno pokrenu žalbeni postupak.



### 5.3.1.3. Suspenzivni učinak žalbe

ZJN izričito određuje da žalba ima bezuvjetni suspenzivni učinak, tj. da odgađa nastavak postupka javne nabave, sklapanje ugovora i/ili provedbu ugovora o javnoj nabavi ili okvirnoga sporazuma do donošenja odluke URŽ-a.<sup>116</sup> Suspenzivnost žalbe u postupcima javne nabave služi kao sredstvo pravne zaštite gospodarskih subjekata koji su podnijeli žalbu. *Ex lege* suspenzivnost žalbe posljedica je poštivanja pravnozaštitnih direktiva.<sup>117</sup> Odluka o suspenzivnom učinku prepuštena je zakonodavcu svake države članice, koji je dužan pobrinuti se da odluka o suspenzivnosti bude u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Nacionalna zakonodavstva moraju voditi računa i o tome da suspenzivnost sama po sebi može dovesti do zlouporabe u smislu odugovlačenja postupka. Zbog toga u ZJN-u postoje druge mjere koje mogu spriječiti eventualne zlouporabe. Jedna je od tih mjera obveza plaćanja adekvatnoga iznosa naknade za pokretanje žalbenoga postupka.<sup>118</sup>

Osnovna primjedba glede instituta suspenzivnoga učinka žalbe jest njegova nedostatna normativna uređenost. Specifičnosti instituta suspenzivnoga učinka žalbe, s obzirom na njegove bitne odlike i utjecaj na prava stranaka u postupku, zahtijeva cjelovitu regulaciju ovoga instituta. U slučaju izjavljivanja žalbe ugovorno bi tijelo svakako trebalo imati značajnu ulogu u smislu poduzimanja određenih radnji radi osiguranja suspenzivnosti. U protivnome, nepoduzimanje određenih radnji od strane ugovornoga tijela znači neizvjesnost glede suspenzivnoga učinka žalbe, što nije prihvatljivo. Unatoč tome, ZJN ovo pitanje neopravdano ostavlja izvan dosega normativne regulacije. Primjerice, bitno pitanje koje ZJN ne regulira je pitanje postupanja ugovornoga tijela, a koje bi, odmah nakon primitka žalbe na tendersku dokumentaciju, trebalo objaviti informaciju o tome da je žalba izjavljena i da se zaustavlja postupak javne nabave. U protivnome, ako gospodarski subjekti ne znaju da je žalba podnesena, mogli bi podnijeti ponude, iako to ne bi trebali učiniti zbog suspenzivnoga učinka žalbe. Postavlja se i pitanje postupanja ugovornoga tijela s takvim ponudama, jer takve ponude ne bi se niti mogle uzeti u razmatranje. Njih bi ugovorno tijelo bilo dužno vratiti neotvorene gospodarskom subjektu, ali podloge za to u ZJN-u nema.

Pored toga, zakonski tekst ne sadrži ni odredbu o postupanju ugovornoga tijela ovisno o odluci URŽ-a. Primjerice, ako bi URŽ odbio ili odbacio žalbu ili ako bi obustavio žalbeni postupak, postupak nabave mogao bi se nastaviti na način da

<sup>116</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član, 110.

<sup>117</sup> “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 2, stav 4, odnosno “Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru”, član 2, stav 3a.

<sup>118</sup> Naknada za žalbu iz “Zakon o javnim nabavama”, član 108.

bi ugovorno tijelo objavilo ispravak dokumentacije i, po potrebi, odredilo novi rok za dostavu ponuda. Hrvatski Zakon o javnoj nabavi, na primjer, predviđa obvezu naručitelja da u slučaju podnošenja žalbe na dokumentaciju za nadmetanje ili izmjenu dokumentacije za nadmetanje u otvorenom postupku javne nabave, na isti način i na istim internetskim stranicama na kojima je objavljena osnovna dokumentacija za nadmetanje objavi informaciju da je podnesena žalba i da se zaustavlja postupak javne nabave.<sup>119</sup> Slovenski ZPVPJN predviđa da naručitelj mora u roku od tri dana od primitka prijedloga za odgovornim učinkom žalbe zaustaviti daljnje aktivnosti u postupku javne nabave, o čemu obavještava sve ponuditelje koji su u postupku javne nabave predali ponudu.<sup>120</sup>

#### 5.3.1.4. Privremene mjere

Određivanje privremenih mjera u europskom pravu predviđeno je u cilju omogućavanja intervencije prije donošenja odluke o nastavku postupka. To znači da određivanje privremenih mjera u državama članicama ovisi o mogućnosti odgode postupka za vrijeme trajanja pravnozaštitnoga postupka. Privremene mjere poželjne su u onim državama gdje postoji mogućnost sklapanja ugovora za vrijeme trajanja pravnozaštitnoga postupka, a nije predviđeno stavljanje izvan snage sklopljenoga ugovora, pa oštećenoj strani preostaje naknada štete kao jedina mjera.<sup>121</sup> Uporište za privremene mjere nalazi se, dakle, u pravnozaštitnim direktivama, koje predviđaju da se privremene mjere poduzimaju radi odgode ili osiguranja provedbe odgode sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili bilo koje odluke koju donese naručitelj.<sup>122</sup> Pritom, direktive ostavljaju mogućnost državama članicama da predvide kriterije (zaštita interesa) kojima će se rukovoditi tijela nadležna za provedbu revizije pri donošenju odluke o privremenim mjerama.<sup>123</sup>

ZJN predviđa iznimku od suspenzivnoga učinka žalbe određujući posredno da na zahtjev ugovornog tijela URŽ može donijeti odluku o nastavku postupka.<sup>124</sup> Ovaj zahtjev, koji bi trebao poslužiti omogućavanju nastavka postupka, osim što je posredno predviđen kao mogućnost, potpuno je neuređen. A pitanja vezanih uz ovaj zahtjev, koja bi trebalo urediti zakonom, ima mnogo. Zakonodavac u BiH je, u prvom redu, propustio urediti pitanje kada ovaj zahtjev ugovorno tijelo može

---

<sup>119</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 157, stav 1. U nastavku teksta navedene odredbe i u slijedećem članku (član 158) hrvatski Zakon o javnoj nabavi opsežno, ali jasno i precizno, propisuje postupak naručitelja za slučaj podnošenja žalbe na dokumentaciju za nadmetanje.

<sup>120</sup> Slovenski “ZPVPJN”, član 19, stav 6.

<sup>121</sup> Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, str. 1416.

<sup>122</sup> “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 2, stav 1b; Isto i “Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru”, član 2, stav 1b.

<sup>123</sup> Ibid., član 2, stav 4.

<sup>124</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 111, stav 1, točka e.

podnijeti i u kojem roku. Također, ZJN ne određuje ni kriterije koji bi poslužili URŽ-u kod donošenja odluke po tom zahtjevu ugovornoga tijela. Naime, treba voditi računa o tome da je mogućnost odobrenja nastavka javnonabavnoga postupka iznimka od suprotnoga pravila, što znači suzdržanost URŽ-a u usvajanju zahtjeva, s obzirom na potrebu uskoga tumačenja iznimaka.<sup>125</sup> ZJN ne daje nikakve kriterije koji bi se koristili pri ocjeni djelomične provedbe postupka ili provedbe postupka u cijelosti, bez zadržavanja. Kao moguće kriterije za ocjenu ravnoteže interesa, ZJN je, primjerice, mogao predvidjeti: mogući nastanak štete koja je nerazmjerno veća od vrijednosti predmeta nabave, zaštitu javnoga interesa te mogućnost ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili druge ozbiljne opasnosti ili moguću štetu.<sup>126</sup> Slovenski Zakon u tom smislu npr. određuje da su okolnosti koje Državna revizijska komisija treba uzeti u obzir kod stavljanja zahtjeva naručitelja za odgodom postupka javne nabave – sve okolnosti pojedinog slučaja i odnos između štetnih posljedica udovoljavanja zahtjevu i koristi za javni interes, kao i za privatne interese, te postojanje prevladavajućih razloga za javni interes koji zahtijevaju da se prijedlogu udovolji.<sup>127</sup>

ZJN ne sadrži posebne odredbe koje bi, uz ovlast ugovornoga tijela da zahtijeva nastavak postupka,<sup>128</sup> omogućile žalitelju da podnese zahtjev za odgodom postupka. Prijedlog za određivanjem mogućnosti odgode postupka na zahtjev žalitelja trebao bi biti protuteža postavljenom zahtjevu ugovornoga tijela za nastavak postupka kako bi se i na taj način osigurala kontradiktornost postupka s obzirom na maksimu *audiatur et altera pars* (neka se čuje i druga strana). Riječ je o temeljnom načelu koje uključuje pravo stranke da se suoči sa navodima protivne strane i da se očituje u vezi sa dokazima koje protivna strana predloži, odnosno podnese. Poštivanje toga načela u ovom kontekstu nalaže potrebu davanja mogućnosti žalitelju da zahtijeva odgodu postupka ukoliko ugovorno tijelo podnese zahtjev za nastavkom postupka.

### 5.3.2. Postupak po žalbi

Predmet analize u nastavku je postupak i ovlasti nadležnih tijela povodom žalbe, i to kako postupak ugovornoga tijela (remonstrativni učinak žalbe) tako i URŽ-a (devolutivni učinak žalbe). Postupak pred ugovornim tijelom ima značaj

<sup>125</sup> Navedeno obzirom na pravilo da se iznimke u pravu uvijek usko tumače: *Exceptiones sunt strictissimae interpretationis*.

<sup>126</sup> Kako to predviđa i hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 162, stav 1.

<sup>127</sup> Slovenski “ZPVPJN”, član 20, stav 4.

<sup>128</sup> Budući da prema “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”, član 2, stav 4: “postupak revizije ne mora imati automatski suspenzivni učinak odgode na postupke dodjele odnosnoga ugovora”; Isto tako i Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru”, član 2, stav 3a.

korigirajućega rada jer je povodom žalbe ugovorno tijelo u situaciji ispraviti propuste u postupku javne nabave koji je prethodno proveo. I postupak pred URŽ-om vrlo je važna komponenta zaštite prava i interesa sudionika u postupcima javne nabave, jer se kroz taj postupak mogu najučinkovitije otkloniti povrede njihovih prava i interesa. Ovlasti ovih tijela u postupku po žalbi trebale bi biti jasno normativno određene i dovoljno precizne da bi, kao takve, omogućile adekvatnu zaštitu prava i interesa subjekata kojima je konkretnom odlukom, postupkom, radnjom ili nečinjenjem povrijeđeno njihovo pravo ili interes.

### 5.3.2.1. Postupak i ovlasti ugovornoga tijela povodom žalbe

Ugovorno tijelo može po žalbi meritorno odlučiti, pa žalba može privremeno imati remonstrativni karakter (iznimka od devolucije). Ugovorno tijelo može odbaciti žalbu ako je nepravodobna, nedopuštena i uložena od neovlaštene osobe.<sup>129</sup> S druge strane, ugovorno tijelo žalbu može uvažiti ako utvrdi da je djelomično ili u cijelosti osnovana i rješenjem ispraviti radnju, poduzeti činjenje ili poništiti postupak javne nabave.<sup>130</sup> Ako tako ne postupi, ugovorno tijelo će žalbu sa svojim izjašnjenjem i dokumentacijom vezanom uz provedeni postupak dostaviti URŽ-u.<sup>131</sup> Ako ugovorno tijelo zaključkom odbaci žalbu, nova se žalba podnosi URŽ-u, a ako donese novu odluku kojom ispravlja radnju, poduzima činjenje ili odluku i stavlja izvan snage raniju odluku, žalba se može ponovo podnijeti ugovornom tijelu.

Postoji niz nedostataka u ZJN-u u vezi sa postupkom i ovlastima ugovornoga tijela povodom žalbe. Prije svega, čini se da nije u dovoljnoj mjeri osigurana objektivnost i nepristranost ako po žalbi odlučuje isti subjekt koji je vodio postupak javne nabave. Osim toga, čini se da navedene ovlasti ugovornoga tijela povodom žalbe nisu u cijelosti prihvatljive, osobito s obzirom na načelo učinkovitosti pravnoga lijeka. Naime, ugovornom tijelu ne bi trebala biti ostavljena mogućnost da žalbu odbaci kao nedopuštenu, nepravodobnu ili podnesenu od strane neovlaštene osobe, jer će te pretpostavke za žalbu svakako cijeliti URŽ.<sup>132</sup> Nadalje, određujući kao ovlast ugovornom tijelu da “može postojeću odluku ili

---

<sup>129</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 100, stav 2. Odbacivanje žalbe od strane ugovornoga tijela moglo bi izazvati novu žalbu, što je protivno načelu racionalnosti postupka jer ne pridonosi ubrzanju postupka. Osim toga, ovu ovlast ima URŽ (Ibid., član 111, točka 1, para. b), koji će u svakom slučaju (bez obzira na to ima li naručitelj takvu ovlast ili nema), u prethodnom postupku, cijeliti zakonske pretpostavke za žalbu.

<sup>130</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 100, stav 3. Ostalo je nejasnim kako postupa ugovorno tijelo u slučaju djelomičnoga usvajanja žalbe. To pitanje mogla bi eventualno riješiti odgovarajuća pravna praksa, i to na način da se i u tom slučaju nova odluka ugovornoga tijela po istoj žalbi dostavi URŽ-u, sa dokazima i obrazloženjem djelomičnoga usvajanja žalbe. Jer, prema sadašnjem stanju stvari, djelomično udovoljavanje žalbi izaziva ponovljenu žalbu, što direktno ide nauštrb načela žurnosti.

<sup>131</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 100, stav 5.

<sup>132</sup> Ibid., član 111, stav 1, točka b.

rješenje staviti izvan snage ili zamijeniti je drugom odlukom ili rješenjem”;<sup>133</sup> Zakon upućuje na zaključak da po novoj žalbi u istom predmetu ugovorno tijelo može ponovo meritorno odlučivati, što nije u skladu s pravilima upravnoga postupka niti sa zahtjevima učinkovite pravne zaštite. Naime, postupak pravne zaštite ne bi trebalo dodatno duljiti ponovnim podnošenjem žalbe protiv nove odluke, odnosno rješenja ugovornoga tijela, a posebice ne u uvjetima mogućeg ponovljenog meritornog rješavanja. Usporedbe radi, zakonska rješenja u Hrvatskoj<sup>134</sup> i Sloveniji<sup>135</sup> ne predviđaju mogućnost ocjene pravodobnosti, dopuštenosti i aktivne legitimacije od strane naručitelja. Slovenski Zakon dopušta mogućnost poduzimanja određenih mjera od strane naručitelja (zahtjev može odbaciti, odbiti ili mu udovoljiti), ali ne ostavlja mogućnost ponovnoga podnošenja žalbe naručitelju.

Ostaje otvorenim i pitanje pasivnosti ugovornoga tijela u smislu moguće nedostave žalbe URŽ-u. Naime, ZJN propisuje obvezu ugovornoga tijela da žalbu prosljedi URŽ-u u roku od pet dana od njezina zaprimanja ako ustanovi da je žalba pravodobna, dopuštena i uložena od ovlaštene osobe, ali je neosnovana.<sup>136</sup> Međutim, postavlja se pitanje što ako ugovorno tijelo ne dostavi žalbu URŽ-u u roku i na način kako to određuje ZJN. Problem dolazi otuda što ZJN nije na pravilan način uredio pitanje pribavljanja spisa od strane URŽ-a. To je pitanje važno zbog osiguranja pravne sigurnosti, ali i autoriteta URŽ-a, koji bi trebao biti potvrđen kroz sadržaj odgovarajućih normi ZJN-a. Proklamiranjem obveze ugovornoga tijela da dostavi žalbu sa svojim izjašnjenjem i dokumentacijom spisa predmeta URŽ-u, problem nije u cijelosti riješen. U tom smislu nije od pomoći ni odredba ZJN-a prema kojoj će ugovorno tijelo, na zahtjev URŽ-a, dostaviti dokumentaciju u roku koji URŽ odredi.<sup>137</sup> Naime, pitanje je kako će URŽ zahtijevati dostavu dokumentacije ako niti ne zna da je žalba podnesena. S obzirom na to da URŽ nije upoznat s podnošenjem žalbe, već njegova saznanja ovise o radnjama ugovornoga tijela, on niti ne može zahtijevati dostavu dokumentacije, pa niti odlučiti po žalbi. Kako ZJN ne predviđa detaljnije način suradnje ugovornoga tijela i URŽ-a

<sup>133</sup> Ibid., član 100, stav 3.

<sup>134</sup> Hrvatski Zakon o javnoj nabavi predviđa predaju žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, a dostavu primjerka žalbe naručitelju (“Zakon o javnoj nabavi”, član 145, stav 3), pri čemu naručitelj nema značajnijih ovlasti u odnosu na podnesenu žalbu.

<sup>135</sup> U Sloveniji je pravna zaštita osigurana u predrevizijskom i revizijskom postupku. Povodom zahtjeva za reviziju naručitelj može zahtjev odbiti ili usvojiti, ali zahtjev ne može odbaciti. Naručitelj može zahtjev odbiti kao neutemeljen ako ustanovi da nema mjesta drugačijoj odluci, a može zahtjevu udovoljiti i djelomično ili u cijelosti poništiti postupak ili otkloniti uočene povrede (Slovenski “ZPVRJN”, član 28, stav 1). Kad naručitelj odbije zahtjev, on mora najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja odluke zahtjev za reviziju sa dokumentacijom postupka prosljediti Državnoj revizijskoj komisiji. Ako naručitelj zahtjevu udovolji, ulagatelj zahtjeva može u roku od tri dana od primitka odluke naručitelja podnijeti prijedlog za početak revizijskoga postupka (Ibid., član 29, stav 1 i 2).

<sup>136</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 100, stav 5.

<sup>137</sup> Ibid., član 94, stav 5.

povodom žalbe, niti sankcionira obvezu ugovornoga tijela glede dostave žalbe s izjašnjenjem i dokumentacijom spisa predmeta URŽ-u, u tome ugovorno tijelo može vidjeti priliku, odnosno mogućnost izbjegavanja propisane obveze. Osim toga, nepropisivanjem mogućnosti saznanja o postojanju i vođenju žalbenoga postupka od strane URŽ-a, otežava se kontrola postupanja ugovornoga tijela. S obzirom na specifičnosti postupaka javne nabave u odnosu na druge upravne postupke,<sup>138</sup> nije dovoljno postupanje po odredbama ZUP-a koje se odnose na dostavu žalbe drugostupanjskom tijelu,<sup>139</sup> zbog čega je i ovo pitanje trebalo biti detaljnije riješeno u ZJN-u.

Što se tiče sankcioniranja ugovornoga tijela za slučaj da URŽ-u ne dostavi žalbu s izjašnjenjem i dokumentacijom, uočava se još jedan značajan nedostatak. Riječ je o pokretanju prekršajnoga postupka protiv ugovornoga tijela ako na zahtjev URŽ-a ne dostavi traženu dokumentaciju ili onemogući uvid u spis.<sup>140</sup> Pitanje je, naime, kako se može sankcionirati kao prekršaj nedostava tražene dokumentacije URŽ-u, ako ZJN, iako predviđa mogućnost da URŽ zahtijeva dostavu dokumentacije od ugovornoga tijela, ne određuje kada i kako URŽ to može tražiti. Isto tako, s obzirom na to da je kao prekršaj navedeno i onemogućavanje uvida u dokumentaciju, nije jasno odnosi li se taj prekršaj na uvid u spis od strane URŽ-a. Ako jeste, tako je trebalo biti i određeno, odnosno trebalo je biti predviđeno sankcioniranje kao prekršaja onemogućavanje URŽ-u da izvrši uvid u dokumentaciju. No, u tom slučaju ova bi odredba bila neprovediva, jer ZJN ne predviđa mogućnost uvida u dokumentaciju, a ni način na koji bi URŽ to učinio.

### 5.3.2.2. Postupak pred URŽ-om

Jedna od radnji koju URŽ poduzima u žalbenom postupku je obavijest o postupku radi sudjelovanja zainteresiranih osoba, koja se čini neprovedivom. Riječ je o odredbi prema kojoj URŽ obavještava odabranoga ponuditelja o vođenju žalbenoga postupka po službenoj dužnosti, dok se ostale osobe sa svojstvom stranke mogu prijaviti za sudjelovanje u postupku povodom žalbe.<sup>141</sup> S obzirom na to da svojstvo stranke u postupku imaju i gospodarski subjekti koji imaju pravni interes u predmetnom postupku javne nabave,<sup>142</sup> pitanje je kako te osobe mogu prijaviti svoje sudjelovanje ako nisu obaviještene o postojanju žalbenoga

---

<sup>138</sup> Ugovorna tijela, naime, u postupcima javne nabave ne postupaju isključivo sa jačom voljom, autoritativno, ali je ovo područje svrstano u upravno pravo jer je zakonodavac smatrao da je vrlo važno osigurati realizaciju zahtjeva ekspeditivne pravne zaštite. Jer niti jedna okolnost vezano za postupke javne nabave ne opravdava odugovlačenje pri provedbi postupaka javne nabave pa tako ni u pružanju pravne zaštite u tim postupcima.

<sup>139</sup> "Zakon o upravnom postupku", član 235.

<sup>140</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 116, stav 2, točka m.

<sup>141</sup> Ibid., član 94, stav 2.

<sup>142</sup> Prema Ibid., član 94, stav 1.

postupka. Slična odredba<sup>143</sup> postojala je i u ranijoj verziji hrvatskoga Zakona o javnoj nabavi,<sup>144</sup> ali je preformulirana, tako da važeći Zakon o javnoj nabavi određuje da o postojanju žalbenoga postupka Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave izvješćuje odabranoga ponuditelja i natjecatelja, ako on postoji u etapi u kojoj je žalba izjavljena.<sup>145</sup> Na taj je način hrvatski zakonodavac, uvidjevši propuste u smislu neprovedivosti ranije odredbe, na ispravan i praktično provediv način formulirao obvezu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave o obvezi izvješćivanja određenih osoba o postojanju žalbenoga postupka. Uz to, riječ je o izvješću odabranom ponuditelju ili natjecatelju, dakle o osobama koje su svakako i najpozvanije da se uvrste u krug osoba koje bi tijelo koje rješava žalbe trebalo izvijestiti o postojanju žalbenoga postupka.

Zakonodavac u BiH propustio je osigurati kontradiktornost postupka (*inter partes*) u cilju osiguranja jednakog pravnog položaja, što je bitan nedostatak važećeg ZJN-a. U postupku ocjene zakonitosti postupaka javne nabave mora se, naime, primjenjivati načelo kontradiktornosti, tj. načelo saslušanja svake osobe na čija se prava i interese odnosi odluka, radnja ili postupak. To je u skladu s čl. 6. st. 1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, presudama Europskoga suda<sup>146</sup> i pravnozaštitnim direktivama.<sup>147</sup> Svaka bi stranka trebala imati mogućnost usmeno iznijeti svoje stavove, kako glede činjenične tako i pravne osnove, predlagati dokaze i očitovati se na navode suprotne strane. Time bi bilo isključeno donošenje odluke samo prema stanju spisa. ZJN izričito ne zahtijeva kontradiktornost postupka pred URŽ-om, već kontradiktornost proizlazi iz njegovih pojedinih, nesustavno proklamiranih odredaba. U nekim slučajevima ZJN dopušta kontradiktornost, kao primjerice kada daje mogućnost ugovornom tijelu da se izjasni o navodima žalbe u pisanom obliku.<sup>148</sup> U postupku pred URŽ-om, umjesto načela usmenosti, dominira načelo pismenosti. Komunikacija između ugovornoga tijela i URŽ-a isključivo se odvija u pisanom obliku.<sup>149</sup> Međutim, u praksi je kontradiktornost nepotpuna ako se svodi na pisanu komunikaciju podnescima pred URŽ-om, zbog čega je ZJN trebao

<sup>143</sup> Kao odredba važećeg “Zakon o javnim nabavama”, član 94, stav 2.

<sup>144</sup> Ranije važeći “Zakon o javnoj nabavi”, *Narodne novine Republike Hrvatske* 110/07 i 125/08, član 155, stav 2.

<sup>145</sup> Važeći hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 156, stav 1.

<sup>146</sup> Transparentnost postupaka javne nabave poželjna je u svim fazama postupaka javne nabave. U odnosu na dio postupka javne nabave koji se odnosi na pravnu zaštitu, “Direktiva 2007/66/EEZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama”, točka 3 preambule, ističe da je potrebno ojačati transparentnost.

<sup>147</sup> O načelima javne nabave u hrvatskom pravu vidjeti Šprajc, “Temeljna načela postupka javne nabave”, str. 94–98.

<sup>148</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 100, stav 5.

<sup>149</sup> Primjerice, izjašnjenje ugovornoga tijela o navodima žalbe prema “Zakon o javnim nabavama”, član 100, stav 5, dokazivanje u postupku povodom žalbe prema *ibid.*, član 102.

ostaviti mogućnost strankama da iznose svoje navode na usmenoj raspravi.<sup>150</sup> Ono što je još problematičnije jest to da ZJN dopušta URŽ-u da odlučuje o zahtjevu ugovornoga tijela za nastavak postupka,<sup>151</sup> a da pri tome ne ostavlja mogućnost žalitelju da se na zahtjev ugovornoga tijela uopće očituje.

ZJN izričito ne proklamira ni načelo javnosti u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka. Načelo javnosti se susreće u nekim njegovim odredbama, primjerice u odredbi kojom omogućava podnošenje žalbe širem krugu osoba. Iako je u postupku po žalbi šira javnost isključena, uža javnost je proširena, budući da žalbu, osim ponuditelja ili natjecatelja, može podnijeti svaki gospodarski subjekt koji ima pravni interes za dobivanje ugovora o javnoj nabavi i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu zbog navodnoga kršenja subjektivnih prava.<sup>152</sup> Međutim, to nije dovoljno za zaključak da postoji i optimalan pristup javnosti radu ovog tijela. Jer javnost treba osigurati i kroz odredbe ZJN-a koje se odnose na rad URŽ-a, budući da je to od velikog značaja za pravnu sigurnost. S obzirom na to da je održavanje usmene rasprave nužno barem pred jednom instancom u smislu čl. 6. st. 1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te da je održavanje usmene rasprave povodom tužbe u upravnom sporu pred Sudom BiH fakultativno, odnosno iznimka je od suprotnoga pravila,<sup>153</sup> bilo je nužno predvidjeti održavanje usmene rasprave pred URŽ-om. Međutim, iz odredaba ZJN-a proizlazi potpuno nejavni rad URŽ-a,<sup>154</sup> zbog čega temeljni zahtjev za javnost rada ovoga tijela nije ispunjen. Potpuno onemogućavanje javnoga praćenja rada ovoga tijela ne smije biti pravilo. Načelo javnosti temelji se na zahtjevu za informiranjem javnosti omogućavanjem preglednosti prakse URŽ-a. To je bitan element pravne sigurnosti, odnosno predvidivosti i izglednosti uspješnoga korištenja pravnim lijekom. U tom je smislu bitno naglasiti i to da URŽ nije sustavno pristupio objavi svojih odluka, a trebao bi, jer bi to svakako značilo dobru poslovnu praksu, a pridonijelo bi i realizaciji zahtjeva da se odluke URŽ-a javno objavljuju.<sup>155</sup>

Zakonodavac u BiH također je propustio jasno definirati rokove za rješavanje žalbi.<sup>156</sup> Odredba o početku roka za donošenje odluke o žalbi nejasno je formulirana

---

<sup>150</sup> Tako presude Europskoga suda u predmetima: Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-54/96, *Dorsch Ingeniewgesellschaft mbh vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*; Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-17/00, *François De Coster vs. Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*.

<sup>151</sup> Prema "Zakon o javnim nabavama", član 111, stav 1, točka e.

<sup>152</sup> Ibid., član 97.

<sup>153</sup> Vidjeti "Zakon o upravnim sporovima", *Službeni glasnik BiH* 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10, član 29 (ZUS).

<sup>154</sup> Iako "Zakon o javnim nabavama", član 113 normira odlučivanje URŽ-a, ali niti jednom riječju ne spominje mogućnost provođenja usmene rasprave pred URŽ-om.

<sup>155</sup> Iz "Zakon o javnim nabavama", član 113, stav 8.

<sup>156</sup> Ibid., 111, stav 11, glasi: "URŽ je dužan donijeti zaključak ili rješenje povodom žalbe u roku od 15 dana od dana kompletiranja žalbe ugovornog tijela, ali ne kasnije od 30 dana nakon zaprimanja žalbe od ugovornog tijela".



jer izaziva dvojbu od kada taj rok počinje teći. Ukoliko se i shvati da ZJN početak roka za rješavanje žalbe vezuje za dan podnošenja žalbe, mora se konstatirati da je formulacija koju koristi ZJN nomotehnički nedovoljno jasna.<sup>157</sup> Naime, postavlja se pitanje što znači formulacija “15 dana od kompletiranja žalbe ugovornog tijela”. To znači da se rok za donošenje odluke URŽ-a računa od postupanja ugovornog tijela, što ne bi smjelo biti pravilo. Nadalje, znači li formulacija “ne kasnije od 30 dana nakon zaprimanja žalbe od ugovornog tijela”, da se početak roka za donošenje odluke po žalbi računa od predaje žalbe URŽ-u od strane ugovornoga tijela ili od predaje žalbe ugovornom tijelu. Navedena formulacija može značiti i jedno i drugo, zbog čega nije jasna i precizna jer ostavlja mogućnost različitoga tumačenja. U svakom slučaju, vrijedi zaključak da je rok za rješavanje žalbe od strane URŽ-a nejasno formuliran. Zbog navedenog, kao jedino ispravno rješenje, trebalo bi izričito predvidjeti da se rok za donošenje odluke URŽ-a računa od dana predaje žalbe ugovornom tijelu. Tako bi se izbjegle nedoumice i moguća različita tumačenja roka za rješavanje žalbe. U odnosu na pitanje roka rješavanja žalbe, primjeri usporednoga prava pokazuju da se rok za žalbu vezuje za dan predaje žalbe, dok su formulacije u vezi sa rokom rješavanja žalbi jasne i precizne. U Hrvatskoj, primjerice, postoji obveza Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (kojoj se žalba predaje) da donese i objavi odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe. Ako u tom roku ne donese odluku, u odluci mora obrazložiti razloge kašnjenja.<sup>158</sup> U Sloveniji je rok za donošenje odluke Državne revizijske komisije 15 radnih dana od primitka urednog zahtjeva i dokumentacije spisa predmeta. Iznimno, u opravdanim slučajevima, ovaj rok može se produljiti za najviše 15 radnih dana, o čemu se prije isteka prethodnoga roka mora obavijestiti naručitelj, podnositelj zahtjeva i odabrani ponuditelj.<sup>159</sup>

### 5.3.3. Troškovi postupka

Nedovoljno je uređeno i pitanje posebnih troškova žalbenoga postupka javne nabave (administrativna pristojba za žalbu<sup>160</sup> i naknada za žalbu<sup>161</sup>). Riječ je o troškovima koje je stranka imala zbog podnošenja žalbe. Kada je riječ o naknadi za žalbu, ti troškovi nisu niski.<sup>162</sup> Pitanje visine naknade za vođenje postupka osobito je značajno kao brana neutemeljenim i šikanoznim žalbama. S druge pak strane,

<sup>157</sup> Nije jasno što znači navod u tekstu odredbe “30 dana nakon zaprimanja žalbe od ugovornoga tijela”. Znači li to 30 dana od zaprimanja žalbe u ugovornom tijelu ili pak 30 dana od zaprimanja žalbe u URŽ-u od ugovornoga tijela?

<sup>158</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 171, stav 2 i 5.

<sup>159</sup> Slovenski “ZPVPJN”, član 37.

<sup>160</sup> Po “Zakon o administrativnim taksama”, *Službeni glasnik BiH* 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07 i 3/10.

<sup>161</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 108.

<sup>162</sup> Ibid. Naknada za žalbu određuje se ovisno o procijenjenoj vrijednosti (predmeta) nabave.

visina naknade utječe i na restrikcije pri pokretanju žalbenoga postupka. Visina naknade za vođenje žalbenoga postupka trebala bi biti primjerena u smislu da potiče podnošenje žalbe, ali istodobno i dovoljno visoka da se izbjegnu šikanozne žalbe.<sup>163</sup> Zbog važnosti ovovrsnih troškova, njihovu naknadu u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka trebalo je Zakonom izričito propisati. Međutim, pitanje naknade troškova žalbenoga postupka ostaje nedovoljno, odnosno nepotpuno uređeno, a posebno s obzirom na činjenicu da su odredbe o troškovima postupka supsidijarno primjenjivoga ZUP-a teško primjenjive, točnije, nisu primjenjive u žalbenom postupku.

Što se tiče visine naknade za žalbu, treba istaknuti da je jedan od faktora kojima se mjeri adekvatnost iznosa naknade za žalbu i broj žalbi koje će se podnijeti nakon stupanja na snagu novog ZJN-a. Takvi statistički podaci mogli bi dati pokazatelje o opravdanosti visine te naknade.<sup>164</sup> Ipak, općenito govoreći, broj formalnih žalbi ne predstavlja realnu mjeru provjere opravdanosti visine naknade za žalbu. Velik broj žalbi može značiti da se žalbe podnose zbog odugovlačenja postupka pravne zaštite, s obzirom na suspenzivni učinak žalbe. Mali broj žalbi, naprotiv, može značiti da se ponuditelji, zbog nedostatka povjerenja, boje uložiti žalbu zbog posljedica za buduća nadmetanja. Slijedom toga, iako se broj žalbi može dovesti u korelaciju sa visinom naknade za žalbu, statistika broja žalbi nije jedini relevantan pokazatelj adekvatnosti visine naknade za žalbu.

Prema izričitoj odredbi ZJN-a, URŽ je dužan ustanoviti je li žalitelj platio naknadu za žalbu,<sup>165</sup> pa ako žalitelj ne dostavi dokaz o uplati naknade, URŽ će žalbu odbaciti kao neurednu.<sup>166</sup> Međutim, ako žalitelj ne uplati naknadu za žalbu i ne dostavi dokaz URŽ-u, URŽ bi trebao takvu žalbu odbaciti kao nedopuštenu, a ne kao neurednu. Jer, ako je uvjet za podnošenje žalbe plaćanje naknade za žalbu, a da se žalitelju ne ostavi mogućnost da naknadno dostavi dokaz o tome, riječ je o nedopuštenoj, a ne o neuredu žalbi. Zbog toga je ovo pitanje trebalo biti riješeno u odredbi u kojoj ZJN uređuje naknadu za žalbu,<sup>167</sup> i to na način da je zakonodavac trebao odrediti da je uplata naknade i dostava dokaza o tome uz žalbu postupovna pretpostavka za žalbu. Naime, prema pravilima upravnoga postupka, URŽ ne bi mogao odbaciti žalbu kao neurednu, a da prethodno nije

---

<sup>163</sup> Što se tiče visine, da se primijetiti da su te naknade za žalbu u BiH nešto više nego u Hrvatskoj (o visini naknade za žalbu vidjeti hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 169). U Sloveniji se visina naknade, ako se zahtjev za reviziju ne odnosi na sadržaj objave, raspisnu dokumentaciju, poziv za dostavu ponuda ili raspisnu dokumentaciju, na postupak nabave okvirnoga sporazuma ili u dinamičnom sustavu javne nabave, utvrđuje u postotku od procijenjene vrijednosti nabave, ali ne manje od 200, a ni više od 10.000 EURA (slovenski "ZPVPJN", član, 71, stav 2). Okvirno se može zaključiti da je visina naknade za žalbu u BiH ista ili čak i nešto viša u odnosu na visinu naknade u Hrvatskoj i Sloveniji.

<sup>164</sup> Na takav zaključak upućuje i iskaz intervjuiranoga pomoćnika direktora AJN-a Admira Čebića.

<sup>165</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 108, stav 3.

<sup>166</sup> Do takvoga zaključka može se doći tumačenjem odredbe Ibid., član 106, stav 2.

<sup>167</sup> U "Zakon o javnim nabavama", član 108.

ostavio rok za ispravak neuredne žalbe.<sup>168</sup> Međutim, u svakom slučaju, bilo bi ispravnije da je ZJN ozakonio rješenje koje je povoljnije za žalitelja, a to je da je predvidio da će URŽ žalitelju ostaviti dodatni rok u kojem može dostaviti dokaz o plaćenju naknade prije nego što žalbu odbaci kao neurednu. Takvo rješenje predviđa hrvatski Zakon o javnoj nabavi. Prema zakonskom rješenju u Hrvatskoj, ukoliko dokaz o plaćanju naknade nije dostavljen uz žalbu, a plaćanje se ne može utvrditi ni provjerom, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave poziva žalitelja da u određenom roku, koji ne može biti dulji od pet dana, uplati naknadu i dostavi dokaz o plaćanju naknade za žalbu, a ukoliko on tako ne postupi, odbacit će žalbu kao neurednu.<sup>169</sup> I slovenski ZPVPJN predviđa obvezu Državne revizijske komisije da pozove žalitelja na uplatu naknade, pa ako on tako ne postupi, zahtjev za reviziju će se odbaciti.<sup>170</sup>

Tvrđnje o nedostatnoj uređenosti pitanja troškova postupka pojačava i zakonsko određenje da je naknada za vođenje postupka u slučaju neosnovane žalbe nepovratna.<sup>171</sup> To je istodobno i jedina odredba ZJN-a koja uređuje pitanje naknade troškova ovisno o ishodu žalbenoga postupka. Odredba ZJN-a<sup>172</sup> da će Ministarstvo financija i trezora BiH donijeti instrukciju o načinu uplate, kontrole i povrata naknada<sup>173</sup> ne znači istodobno da je pitanje naknade troškova ispravno riješeno, jer je ova Instrukcija provedbeni propis koji uređuje tehničku stranu naknade za žalbu. Zbog toga nije jasno temeljem kojeg propisa URŽ odlučuje o naknadi troškova postupka.<sup>174</sup> Također, nije jasno temeljem čega će URŽ odrediti visinu troškova i način naknade ako nema izričite zakonske upute o tome.<sup>175</sup> Supsidijarno primjenjivi ZUP određuje da kada u postupku po žalbi sudjeluju dvije stranke sa suprotnim interesima, naknada troškova postupka bi trebala biti vezana za uspjeh u žalbenom postupku. Međutim, supsidijarno primjenjivi ZUP ne uređuje pitanje povrata naknade za vođenje postupka u slučaju djelomično

<sup>168</sup> U tom smislu valja uputiti na odredbu “Zakon o upravnom postupku”, član 67, stav 1, prema kojem ako podnesak nije potpun, ne može se samo zbog toga odbaciti.

<sup>169</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 169, stav 5.

<sup>170</sup> Slovenski “ZPVPJN” član 31, stav 3.

<sup>171</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 108, stav 6.

<sup>172</sup> Ibid., član 108, stav 7.

<sup>173</sup> “Instrukcija o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih člankom 108. Zakona o javnim nabavama”, *Službeni glasnik BiH* 86/14.

<sup>174</sup> U svojim odlukama se URŽ ne poziva na pravnu osnovu za donošenje odluke o troškovima, već upućuje na Instrukciju. Tako primjerice Ured za razmatranje žalbi BiH, Odluka br. UP2-01-07.1-291-7/15, 21. 4. 2015.

<sup>175</sup> “Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih člankom 108. Zakona o javnim nabavama”, član 4, stav 1, navodi se da se “povrat naknade vrši (se) na osnovu rješenja o povratu naknade koje donosi URŽ”. Nije opravdano da odredbe o načinu rada URŽ-a budu sadržane u propisu koji uređuje tehničku stranu plaćanja naknade za žalbu.

osnovane žalbe.<sup>176</sup> Zbog toga je ključno pitanje kako bi URŽ trebao odlučiti o povratu naknade za žalbu u slučaju djelomično osnovane žalbe.<sup>177</sup> S obzirom na sve navedeno, može se zaključiti da bi ZJN trebao preciznije regulirati naknadu troškova žalbenoga postupka. I zakonodavstvo o javnoj nabavi u Hrvatskoj<sup>178</sup> i Sloveniji<sup>179</sup> pokazuje da bi s obzirom na specifičnost žalbenog (revizijskog) postupka, ZJN trebao sadržavati preciznije odredbe o tome tko u konačnici snosi troškove žalbenoga postupka, njihov iznos, kome i u kojem se roku moraju platiti. Prvenstveno je trebalo izričito odrediti da o povratu naknade za žalbu odlučuje URŽ.<sup>180</sup>

Iako pitanje naknade za žalbu u ZJN-u nije uređeno, ZJN uređuje pitanje naknade troškova za pripremu ponude i troškova sudjelovanja u postupcima javne nabave.<sup>181</sup> Naknada ovih troškova nije vezana isključivo za vođenje žalbenoga postupka, već se zahtjev za naknadu troškova može podnijeti ako žalba nije niti podnesena.<sup>182</sup> Dakle, intencija zakonodavca bila je da URŽ odlučuje o troškovima postupka javne nabave nastalih u predraspisnoj (predtenderskoj) i raspisnoj (tenderskoj) etapi javne nabave, neovisno o činjenici postojanja žalbe i vođenja žalbenoga postupka. Pitanje je kako URŽ može odlučivati o naknadi troškova u predraspisnoj i raspisnoj etapi javne nabave ako istodobno tim Zakonom nije predviđena mogućnost podnošenja žalbe protiv odluke o tim troškovima. Stoga se kao ispravan sam po sebi nameće zaključak da to pitanje ne bi trebalo biti predmetom odlučivanja URŽ-a, a ni predmet regulacije ZJN-a u dijelu u kojem se govori o pravnoj zaštiti.<sup>183</sup> S druge strane, pitanje naknade troškova žalbenoga postupka (naknade za žalbu), a kako je to naprijed izloženo, neopravdano je ostalo izvan zakonske regulacije.

---

<sup>176</sup> Mnoge države članice plaćanje troškova postupka vezuju za postignuti uspjeh i strana koja ne uspije u postupku naknađuje troškove suprotnoj strani. OECD, "Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union", str. 29.

<sup>177</sup> Intervjuirani član URŽ-a navodi da se vraća kompletan iznos ako je žalba djelomično uvažena te istodobno iznosi mišljenje da ovo pitanje u ZJN-u nije u dovoljnoj mjeri riješeno.

<sup>178</sup> Hrvatski "Zakon o javnoj nabavi", član 170, uređuje troškove žalbenoga postupka.

<sup>179</sup> Slovenski "ZPVPJN", poglavlje 9 uređuje naknadu troškova predrevizijskog i revizijskog postupka.

<sup>180</sup> To je nužno iz razloga da bi URŽ mogao donositi rješenja sa ispravnim sadržajem i radi ujednačenoga postupanja ovoga tijela. Praksa postupanja URŽ-a pokazuje da ovo tijelo u izreci odluka ne unosi dio koji se odnosi na troškove postupka u slučaju neosnovane žalbe. Tako primjerice i Ured za razmatranje žalbi BiH, Odluka br. UP2-01-07.1-441-8/5, 13. 5. 2015. Nije dovoljno u obrazloženju odluke navesti da se troškovi ne priznaju iz razloga što je žalba neosnovana, već bi u izreci odluke trebalo navesti da se odbija zahtjev za naknadu troškova. S druge strane, u Ured za razmatranje žalbi BiH, Odluka br. UP2-01-07.1-450-8/15, 20. 5. 2015., izreka odluke kojom se žalba odbija sadrži i dio o odbijanju troškova postupka, što ukazuje na neujednačenu praksu postupanja URŽ-a.

<sup>181</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 119.

<sup>182</sup> Ibid., stav 2.

<sup>183</sup> Već povodom zahtjeva za naknadom štete, koju bi oštećeni gospodarski subjekt mogao ostvarivati po pravilima parničnoga postupka.

### 5.3.4. Dostava odluka URŽ-a

Način dostave odluka URŽ-a potpuno je izvan regulacije ZJN-a. Naime, ZJN uopće ne spominje dostavu odluka URŽ-a, što je svakako bilo potrebno, između ostalog i zbog toga što ZJN predviđa mogućnost podnošenja žalbe elektroničkim putem.<sup>184</sup> Ako Zakon već dopušta mogućnost podnošenja žalbe elektroničkim putem, pitanje je zbog čega zakonodavac u BiH nije ostao dosljedan i propisao mogućnost dostave odluka URŽ-a elektroničkim putem. Pitanje dostave odluke URŽ-a ostaje neadekvatno uređeno, što znači da se u tom slučaju primjenjuje ZUP, s obzirom na njegovu supsidijarnu primjenu. No, ni ZUP ne predviđa mogućnost dostave odluka elektroničkim putem. Osim toga, dostava odluka URŽ-a, s obzirom na supsidijarnu primjenu ZUP-a, obavlja se tako da se odluka dostavlja ugovornom tijelu, koje je dužno u roku od pet dana dostaviti odluku strankama.<sup>185</sup> Međutim, takva posredna dostava odluka URŽ-a dalje odugovlači postupak.

Zakonodavac u BiH propustio je predvidjeti obavezu dostave odluke o žalbi izravno strankama žalbenoga postupka. Na taj bi se način znatnije skratio postupak i tako pridonijelo realizaciji načela učinkovitosti u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka. Bilo bi dobro i da je zakonodavac predvidio mogućnost dostave odluka javnom objavom, što bi također pridonijelo realizaciji načela žurnoga postupanja. Predviđanjem takve mogućnosti dostave, osim što bi se rok za dostavu odluka URŽ-a znatno skratio, ispunio bi se u cijelosti i ispravno zahtjev za objavom odluka URŽ-a.<sup>186</sup> Takav način dostave poznaje hrvatski Zakon o javnoj nabavi, koji predviđa da Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave dostavlja odluke javnom objavom na svojim internetskim stranicama, a odluka se smatra dostavljenom istekom osmog dana od dana javne objave.<sup>187</sup> Samo iznimno, ako ocijeni da postoje opravdani razlozi, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave odluku će dostaviti preporučeno, poštanskom pošiljkom, ili na drugi dokaziv način.<sup>188</sup>

<sup>184</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 99, stav 1.

<sup>185</sup> Vidjeti: “Zakon o upravnom postupku”, član 237.

<sup>186</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 113, stav 8.

<sup>187</sup> Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 171, stav 5.

<sup>188</sup> Ibid., stav 6.

## 5.4. Upravnosudska zaštita

Jedinstvenu i jednaku primjenu prava trebala bi osigurati i sudska praksa Suda Bosne i Hercegovine (Sud BiH), koji postupa po tužbi u upravnom sporu. Upravni se spor može praktički provoditi tek pošto je iscrpljen redovni instancijski put (po žalbi kao jedinom pravnom lijeku u okviru upravnoga postupka).<sup>189</sup> U formalnom smislu, riječ je o sporu za čije je rješavanje nadležan upravni sud, a moguće je da budu nadležna i organizacijski izdvojena vijeća (odjeli) za upravne sporove, kao što je to slučaj u BiH. Nadležnosti, organizacija i struktura Suda BiH regulirani su Zakonom o Sudu Bosne i Hercegovine,<sup>190</sup> prema kojem Sud BiH ima tri odjela: kazneni, upravni i apelacioni. Upravni odjel Suda BiH ocjenjuje zakonitost odluka URŽ-a. Pravomoćna odluka suda treba biti poštivana, tj. izvršena. Dužnost je pravnoga subjekta koji je povredu počinio da postupi u skladu s pravomoćnom odlukom kojom je povreda utvrđena, ali bi trebao biti podvrgnut i sankcijama u slučaju suprotnoga ponašanja. Realizacija zahtjeva za javnom objavom presuda Suda BiH<sup>191</sup> trebala bi pridonijeti poštivanju presuda ovoga tijela.

Glede normiranja postupka sudske zaštite uočavaju se manjkavosti koje dodatno opterećuju postupak sudske zaštite, ali i priječe realizaciju prava na sudske zaštitu u upravnom sporu. Riječ je, na prvom mjestu, o određivanju subjekta spora, odnosno o tome tko pokreće spor (pitanje aktivne legitimacije).<sup>192</sup> Prema izričitoj odredbi ZJN-a, upravni spor mogu pokrenuti ugovorna tijela. Korištenje plurala ukazuje na to da to može učiniti bilo koje ugovorno tijelo, pa i ono koje nije ugovorno tijelo u konkretnom postupku javne nabave. Dvojbu dodatno pojačava i činjenica da, određujući aktivnu legitimaciju, ZJN ne uključuje i odredbu o pravnom interesu za pokretanje spora. Pravni interes može imati samo ugovorno tijelo koje je u konkretnom slučaju nabavljalo robu, radove ili usluge. Interes za pokretanje spora ugovorno tijelo može crpiti iz ZUS-a.<sup>193</sup> Prema tome, primarno legitimno pravo na korištenje tužbe u upravnom sporu, na prvom

---

<sup>189</sup> O upravnom sporu vidjeti: Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002), str. 448–490.

<sup>190</sup> “Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 49/09, 74/09 i 97/09.

<sup>191</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 113, stav 8.

<sup>192</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 115, stav 1, propisuje: “Protiv odluke URŽ-a, ugovorna tijela i sudionici u postupku mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana zaprimanja odluke”.

<sup>193</sup> I to iz odredbe “Zakon o upravnim sporovima”, član 2, stav 1, točke 1 i 4. Prvonavedena točka određuje da tužbu može podnijeti “građanin ili pravno lice ako je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu”, dok druga točka određuje da aktivnu legitimaciju mogu imati “grupe koje zastupaju kolektivne interese (udruženja i fondacije, korporacije, sindikati) ako su konačnim upravnim aktom povrijeđena njihova prava ili kolektivni interesi koje zastupaju”.

mjestu, može imati ugovorno tijelo koje je provelo postupak javne nabave.<sup>194</sup> Riječ je o njegovom pravu, odnosno interesu, ali i dužnosti zbog uključenog javnog interesa. Nadalje, nije jasno mogu li upravni spor pokrenuti sudionici žalbenoga postupka ili, pak, sudionici provedenoga postupka javne nabave. Pretpostavka je da je riječ o sudionicima prethodno provedenoga postupka upravne zaštite, ali je u tom slučaju aktivna legitimacija široko postavljena. Naime, svaki sudionik u postupku pravne zaštite nema niti može imati pravni interes za pokretanje upravnoga spora. Primjerice, aktivnu legitimaciju zbog nepostojanja pravnoga interesa ne bi imao ponuditelj koji nije podnio žalbu ili ponuditelj čija ponuda cijenom nije konkurentna.

ZJN je nedorečen i u dijelu u kojem predviđa mogućnost odgode postupka po tužbi Sudu BiH. Odredba ZJN-a da ugovorno tijelo i sudionik u postupku mogu podnijeti zahtjev za odgodom konačnoga rješenja ili zaključka URŽ-a<sup>195</sup> izaziva dvojbu u ispravnost formuliranja samoga zahtjeva i postupka po tom zahtjevu. Prije svega, u postupku pred Sudom BiH može se tražiti odgoda izvršenja, a ne nedefinirana odgoda. Osim toga, ne može se tražiti odgoda izvršenja odluke URŽ-a, već odgoda izvršenja odluke ugovornoga tijela kao konačnog upravnog akta, budući da konačnost označava pravnu snagu koju upravni akt, u ovom slučaju konačna odluka ugovornoga tijela, ima u trenutku kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba. Ako se i shvati da je zahtjev ZJN-a u odgodi izvršenja odluke ugovornoga tijela koje je provelo postupak javne nabave, a ne URŽ-a, kako je to u ZJN-u navedeno, to ne znači da se može odgoditi i sklopljeni ugovor o javnoj nabavi, jer odgoda izvršenja odluke ugovornoga tijela ne znači nužno odgodu sklapanja ugovora. Naime, s obzirom na to da se upravni spor pokreće u roku od 30 dana od dana zaprimanja odluke URŽ-a, u tom roku ugovor o javnoj nabavi može biti sklopljen, a sigurno je već sklopljen do donošenja rješenja Suda BiH o odgodi. Zbog toga odluka Suda o odgodi u pravilu dolazi sa zakašnjenjem. Skraćivanje roka za tužbu u upravnom sporu u odnosu na rok koji određuje ZUS<sup>196</sup> ne znači i dostatno ubrzanje postupka jer, kao što je to naprijed istaknuto, a s obzirom na to da odluka ugovornoga tijela postaje izvršna danom uručenja odluke URŽ-a, jasno je da se ugovor može sklopiti i prije podnošenja tužbe i odlučivanja Suda o odgodi izvršenja odluke ugovornoga tijela.

Brzina kojom će Sud BiH rješavati o tužbama podnesenima protiv odluka URŽ-a od velike je važnosti za realizaciju načela učinkovite pravne zaštite u postupcima javne nabave. Vremensko ograničavanje roka odlučivanja u upravnosudskom postupku ima veliki utjecaj na osiguranje učinkovite pravne zaštite. Zbog toga i

<sup>194</sup> O državnom tijelu kao tužitelju u upravnom sporu vidjeti: Pero Krijan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb: Informator, 2001), str. 45.

<sup>195</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 115, stav 3.

<sup>196</sup> Prema odredbi “Zakon o upravnim sporovima”, član 19, stav 2: “Tužba se podnosi u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj tužbe obaviješten, odnosno kada je primio pobijani konačni upravni akt ili rješenje, odnosno od dana objavljivanja pobijanog propisa”.

ZJN predviđa da je upravni spor koji se vodi povodom tužbe u postupcima javne nabave žurne naravi.<sup>197</sup> Iako ZJN propisuje žurnost postupka pred Sudom BiH, u stvarnosti nije spriječena sporost i kašnjenje u postupcima pred ovim tijelom. Naime, iako je i ranije važeći Zakon o javnim nabavama predviđao žurnost (hitnost) u postupku pred Sudom BiH,<sup>198</sup> upravnosudski postupak je i dalje dug i traje između jedne i tri godine.<sup>199</sup> Ispravna realizacija načela učinkovitosti zahtijeva vremensko skraćivanje tog roka. Predugo odlučivanje smanjuje i pravnu sigurnost i povjerenje u pravnu državu. S obzirom na činjenicu da tužba Sudu BiH po pravilu ne zadržava sklapanje ugovora, a mogućnost odgode izvršenja odluke naručitelja (odnosno odgode odluka URŽ-a – kako to pogrešno određuje ZJN) prema ZJN-u nije riješena na pravilan način, sudska odluka dolazi uvijek sa zakašnjenjem.

ZJN sadržava odredbu da Sud BiH po podnesenom zahtjevu za odgodom konačne odluke URŽ-a cijeni javni interes i štetu,<sup>200</sup> ali uopće ne spominje privatni interes i štetu koju bi odgoda mogla izazvati privatnom interesu. Ako je namjera zakonodavca bila da takva formulacija uključuje i štetu koja može nastati privatnom interesu, onda je tako trebao izričito i odrediti. Ipak, ako se uzme u obzir da odgodu može zahtijevati i sudionik u postupku, onda bi Sud BiH morao cijeliti i moguću štetu privatnom interesu. U tom bi slučaju Sud BiH ipak trebao cijeliti, po zahtjevu gospodarskoga subjekta, štetu koja može nastati privatnom interesu, a na Sudu BiH je odluka o tome hoće li dati prednost privatnom interesu, a na teret, uvjetno rečeno, javnog interesa. Tako se pred Sud BiH stavlja zadatak vaganja specifične težine interesa koji nisu jasni i dorečeni. Posao pronalaženja ravnoteže između javnog i privatnog interesa tim je teži ako se ravnoteža treba cijeliti uz pomoć nejasne odredbe, koja ne daje jasnu uputu (kriterije) Sudu BiH za ocjenom interesa, odnosno štete koja može nastati kojom od interesa.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> “Zakon o javnim nabavama”, član 115, stav 2.

<sup>198</sup> Ranije važećeg “Zakon o javnim nabavama BiH”, član 52, stav 6.

<sup>199</sup> Nermina Voloder, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015), str. 43; Poražavajuća je i statistika rješavanja predmeta, budući da je za šest godina Sud zaprimio 367 tužbi, a donio samo 147 presuda – Transparency International BiH, Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH (Transparency International BiH, 2012), str. 11.

<sup>200</sup> Odredba “Zakon o javnim nabavama”, član 115, stav 4 glasi: “Cijeneći javni interes i štetu koju bi odgoda konačne odluke URŽ-a mogla izazvati”.

<sup>201</sup> Usporedbe radi, “Zakon o upravnim sporovima”, član 18, stav 2, kao kriterije za odgodu navodi: “ako bi izvršenje nanijelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgađanje nije protivno javnom interesu niti bi se njime nanijela veća nenadoknadiva šteta protivnoj stranci”.



## 6.

# Zaključak: Glavni izazovi pravne zaštite u Bosni i Hercegovini

Opća ocjena stanja u Bosni i Hercegovini na planu usklađivanja s europskim zakonodavstvom pokazuje da je zakonodavni okvir potreban za funkcioniranje sustava javne nabave uspostavljen, te su ustanovljene institucije nužne za provedbu zakonodavstva o javnoj nabavi. Međutim, to ne znači da su postupci javne nabave u cijelosti usklađeni sa svim zahtjevima europskoga prava. Neka normativna rješenja pokazuju odstupanja od europskoga prava u smislu nedovoljnog osiguranja zakonitosti, pravne sigurnosti, predvidivosti, transparentnosti, javnosti i učinkovitosti u provedbi postupaka javne nabave. Normativni slijed Zakona u dijelu koji se odnosi na pravnu zaštitu ne prati logički slijed postupka. Tekst pojedinih odredaba otvara dileme glede sadržaja Zakona, a izražena je i podnormiranost u značajnim segmentima. Nadležnosti ugovornih tijela ne obuhvaćaju sve poslove koje bi ova tijela trebala imati, a status URŽ-a ne odgovara u cijelosti zahtjevima europskoga prava. Način dostave žalbe elektroničkim putem neadekvatno je riješen. Meritorne ovlasti ugovornih tijela preširoko su postavljene, a URŽ-u nije dana mogućnost da utječe na ugovorno tijelo u vezi sa dostavom dokumentacije. Pored toga, nije se u dovoljnoj mjeri vodilo računa o osiguranju kontradiktornosti i javnosti u postupku pred URŽ-m. Prisutna je neusklađenost terminologije, te fragmentarnost u pravnoj regulaciji postupka povodom žalbe (osobito u dijelu koji se odnosi na kolaboraciju ugovornoga tijela i URŽ-a). Postoje i pravne praznine jer je zakonodavac propustio urediti pojedina pitanja (npr. pitanje naknade troškova žalbenoga postupka). Ni sudska zaštita u BiH, koja se provodi prema odredbama ZJN-a, nije bez nedostataka, budući da nije u cijelosti jasna i dosljedna, odnosno kompatibilna sa zakonom koji uređuje upravne sporove.

Sve su to krupni razlozi koji iziskuju izmjene i dopune ZJN-a, ali s obzirom na nesistematičnost zakona i brojnost primjedbi, trebalo bi razmisliti i o potrebi donošenja potpuno novog zakona. Svi u studiji uočeni nedostaci ne mogu se korigirati odgovarajućom praksom nadležnih tijela (praksom URŽ-a i upravnosudskom praksom), te je neophodna zakonodavna intervencija koja nikako ne bi mogla biti parcijalna. Potreban je sustavni pristup kako bi se osmislio jasan, neproturječan i međusobno usklađen skup normi, koji bi osigurao učinkovitiju zaštitu prava i pravnih interesa oštećenih subjekata u postupcima javne nabave. Buduća zakonodavna aktivnost zahtijeva smišljenu akciju poduzetu tako da se ostave dobra rješenja ZJN-a, a normiraju nova. Pri tome treba voditi računa o međusobnoj usklađenosti pojedinih zakona, usklađenosti pojedinih normi

u okviru zakona, ali i o tome da se dovedu u vezu zahtjevi europskoga prava s tradicijom sustava pravne zaštite u BiH. Važnost postupaka javne nabave i odluka za gospodarstvo, uz preuzetu obvezu prilagodbe zakonodavstva BiH europskom, zahtijeva pažljivo normiranje instituta javne nabave u cijelosti, a slijedom toga i onog dijela koji se odnosi na pravnu zaštitu. Vrlo je važno osigurati dostupan i učinkovit sustav pravne zaštite. U protivnome, konačan rezultat neuređene pravne zaštite značio bi gubitak povjerenja gospodarskih subjekata u pravilnu zaštitu njihovih prava i interesa. Osiguranje učinkovite pravne zaštite jačalo bi povjerenje kako gospodarskih subjekata<sup>202</sup> tako i javnosti u korektnost postupka javne nabave, a značilo bi i povećanje ugleda BiH u međunarodnim odnosima. To je posebno značajno s obzirom na potpisani SSP i njime preuzete obveze usklađivanja, među kojima je područje javne nabave jedno od najznačajnijih i najosjetljivijih područja.

S obzirom na značaj javne nabave za gospodarstvo i druge segmente društva, kao i štetu koja bi mogla nastati zbog nepotpune zaštite sudionika u postupcima javne nabave, nužno je pažljivije urediti ovaj institut. Poseban problem koji je neophodno čim prije analizirati i razriješiti jest postupanje ugovornoga tijela povodom žalbe, suradnja ugovornoga tijela i URŽ-a i nadležnost URŽ-a. Također, trebalo bi problematizirati pitanje statusa URŽ-a, i to u pravcu mogućeg ozakonjenja svih kriterija za stjecanje statusa suda ili tribunala. Pažnju treba usmjeriti i analizi objavljenih odluka URŽ-a, jer ta praksa može pomoći boljem sagledavanju problema. Uz navedeno, i dinamična normativna aktivnost u ovom području na europskoj razini uvjetuje potrebu daljnjeg izučavanja i prilagodbe regulative i prakse. Sustav pravne zaštite u postupcima javne nabave u BiH neophodno je dalje izučavati radi moguće dogradnje sa aspekta integriteta, ali i transparentnosti i učinkovitosti. Pri tome posebnu pažnju treba obratiti na obvezu poštivanja temeljnih načela sustava pravne zaštite u postupcima javne nabave i drugih europskih standarda.

---

<sup>202</sup> O razini nepovjerenja ispitanih poduzetnika vidjeti: Voloder, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*, str. 52.

## 7.

# Preporuke

Iz niza prethodno navedenih, a zakonski nedovoljno riješenih, odnosno neriješenih pitanja, vidljivi su razmjeri podnormiranosti u analiziranom segmentu zakonskoga okvira javne nabave u BiH. Kompleks problema u zakonskom okviru, elaboriran u ovoj analizi, utječe na restrikcije prava na pravnu zaštitu u postupcima javne nabave. Nakon analize uočenih spornih mjesta date su preporuke u cilju mogućeg poboljšanja zakonskoga teksta, kao doprinos praktičnoj primjeni i daljnjem razvoju instituta pravne zaštite u postupcima javne nabave u BiH. Preporuke bi mogle poslužiti kao pomoć pri praktičnoj realizaciji pojedinih nedovoljno određenih rješenja, ali i zakonodavcu u BiH, koji bi, prilikom narednih izmjena i dopuna ZJN-a ili donošenja novog zakona, trebao imati u vidu preporuke istaknute u ovoj studiji.

### PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

1. Prilikom slijedeće zakonodavne intervencije neophodno je voditi više računa o sistematizaciji odredaba ZJN-a koje se odnose na pravnu zaštitu. Trebalo bi Zakon podijeliti na poglavlja, poglavlja na dijelove, a dijelove na odjeljke. Zbog važnosti pravne zaštite cijelo jedno poglavlje trebalo bi posvetiti pravnoj zaštiti u postupcima javne nabave, koja se analogijom može podvesti (kao što je to i sada slučaj) pod sadržaj Zakona. To bi uvelike pridonijelo jasnoći i kvaliteti stila Zakona, a samim time i zahtjevu učinkovite i dostupne pravne zaštite. I institucionalni okvir pravne zaštite, zbog važnosti funkcija, trebao bi biti izdvojen u zasebnom poglavlju Zakona.

### OKVIR

#### Agencija za javne nabave (AJN)

2. Osim popravljivanja uočenih nejasnoća i nedorečenosti glede definiranih nadležnosti AJN-a,<sup>203</sup> u ZJN-u bi trebalo istaknuti savjetodavnu ulogu

<sup>203</sup> Trebalo bi, primjerice, popraviti odredbu "Zakon o javnim nabavama", član 92, stav 3, para. e, na način da uspostavljeni sustav praćenja postupaka AJN provodi u cilju otklanjanja uočenih nedostataka od strane ugovornih tijela. Jer navedena odredba za sada upućuje na to da uočene nedostatke treba otkloniti AJN, što nije prihvatljivo s obzirom na ulogu AJN-a u postupku pravne zaštite (pretežito savjetodavna).

ovoga tijela, tako da ta uloga uključuje i davanje savjetodavnih mišljenja široj javnosti. Pri tome se ne treba ograničiti isključivo na ugovorna tijela i ponuditelje, što je za sada slučaj. To je vrlo važno jer bi se i na taj način pridonijelo realizaciji temeljnih načela pravne zaštite, a osobito povjerenju javnosti u transparentnost rada ovoga tijela.

3. U sadržaj poslova AJN-a trebalo bi uvrstiti sve poslove koji odgovaraju nadležnosti tog tijela, a među nadležnosti AJN-a trebalo bi svrstati i odredbu o podnošenju prekršajnih prijava za sve prekršaje predviđene ZJN-om. Aktualna formulacija odredbe o pokretanju prekršajnih postupaka od strane AJN-a nije dorečena niti jasna,<sup>204</sup> a ova odredba se čini i neprovedivom u smislu vladavine prava, što bi svakako trebalo ispraviti.
4. U cilju realizacije mogućnosti podnošenja prekršajnih prijava od strane AJN-a, a zadržavanjem postojeće odredbe da AJN podnosi prekršajnu prijavu nadležnom sudu kada nije bilo postupka po žalbi, Zakonom bi trebalo propisati obvezu dostave žalbe AJN-u.
5. U cilju realizacije zahtjeva za podnošenjem prekršajnih prijava, u ZJN bi trebalo unijeti i odredbu o provedbi nadzora nad primjenom ZJN-a i provedbenih propisa ZJN-a, kao jednu od nadležnosti AJN-a. Nadzor bi se provodio na zahtjev gospodarskih subjekata, dok ga ne bi trebalo provoditi u slučaju da gospodarski subjekt koji je tražio provedbu nadzora izjavi žalbu.

### **Ured za razmatranje žalbi (URŽ)**

6. Nužno je čim prije donijeti podzakonske propise koje predviđa ZJN, a koji se odnose na organizaciju i način rada URŽ-a. To je potrebno učiniti jer bi se na taj način mogla osigurati dovoljna organizacijska i funkcionalna samostalnost i neovisnost ovoga tijela. Naime, navedeni propisi trebali bi sadržavati preciznije odredbe o statusu URŽ-a, postupku imenovanja članova, uvjetima za njihov izbor, postupku odlučivanja, načinu donošenja odluka, ovlastima, obvezatnosti odluka i javnosti rada.
7. Što se tiče organizacijskoga ustroja URŽ-a, već su do sada poduzete aktivnosti koje vode tome da URŽ stekne svojstvo suda ili tribunala u smislu čl. 267. UFEU-a i u smislu presuda Europskoga suda. Ipak, za sada bi bilo dobro razmisliti o nekim korekcijama koje nisu opsežne, da bi URŽ prijmom BiH u punopravno članstvo EU-a stekao pravo postavljanja prethodnih pitanja Europskom sudu. Radi izvjesnosti statusa suda ili tribunala, trebalo bi poraditi na nekim poboljšanjima – primjerice postrožiti uvjete za imenovanje tri člana URŽ-a između kojih se bira predsjedatelj, jer bi ti članovi trebali ispunjavati i uvjet posjedovanja iskustva.

---

<sup>204</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 116, stav 1.

8. S obzirom na to da se radi o tijelu koje rješava žalbe, zbog značaja poslova o kojima je riječ, trebalo bi razmisliti i o mogućnosti da se nadležnost i druga pitanja važna za rad URŽ-a urede posebnim zakonom.<sup>205</sup> Istim tim zakonom mogao bi se urediti i sastav osoblja URŽ-a, imenovanje i trajanje mandata članova, uvjeti za imenovanje članova, te plaća članova.
9. Trebalo bi poduzeti mjere radi osiguravanja odlučivanja URŽ-a u kontradiktornom postupku. URŽ bi trebao bezuvjetno ostaviti strankama mogućnost da sudjeluju u postupku, ali to istodobno ne bi trebala biti obveza stranaka. Stoga bi u dijelu ZJN-a koji se odnosi na žalbeni postupak pred URŽ-om trebalo unijeti odredbe o održavanju usmene rasprave. Time bi se ograničilo rješavanje žalbi na temelju podataka spisa predmeta, odnosno na temelju pisanih podnesaka stranaka u postupku. Usmena rasprava trebala bi se održati na prijedlog stranke žalbenoga postupka, a o prijedlogu bi odlučio URŽ. No, i URŽ bi u takvom rješenju mogao odrediti održavanje usmene rasprave kada je to potrebno radi razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnoga pitanja.

## PРАВНА ЗАШТИТА

### Načela postupka

10. Da bi se otklonila svaka dvojba u praktičnoj primjeni načela u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka, bilo bi veoma korisno kada bi zakonodavac u BiH izričito i jasno proklamirao načela pravne zaštite. Postojanje specijalnih načela koja bi se primjenjivala isključivo u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka poslužila bi kao smjernice za tumačenje odredaba o pravnoj zaštiti. Na taj bi način zakonodavac jasno izrazio stav o zahtjevima u vezi s načinom provedbe postupka pravne zaštite.

### Supsidijarna primjena ZUP-a

11. Bilo bi korisno kada bi zakonodavac odredio da je postupak koji se vodi po odredbama ZJN-a upravni postupak. Alternativno, Zakon bi mogao predvidjeti da se odredbe ZUP-a u postupcima javne nabave primjenjuju na odgovarajući način. Na taj bi način, barem načelno, ukazao na specifičnost ovoga postupka. To, naravno, ne bi riješilo sva pitanja primjene ZUP-a u žalbenom stadiju postupka javne nabave, ali bi bio izražen stav o potrebi restriktivnije supsidijarne primjene ZUP-a.

---

<sup>205</sup> I u Hrvatskoj je organizacija i nadležnost tijela za rješavanje žalbi uređena posebnim (organskim) zakonom.

### **Podnošenje žalbe**

12. Da bi se olakšalo razumijevanje i udovoljilo zahtjevu jasnog i preciznog normiranja, potrebno je izvršiti ujednačavanje pravne terminologije u kontekstu podnošenja žalbe (podnosi, ulaže, izjavljuje). Prihvatljivo i, čini se, jedino ispravno rješenje bilo bi da se terminologija uskladi sa supsidijarno primjenjivim ZUP-om.<sup>206</sup>
13. Prilikom slijedećih izmjena ZJN-a zakonodavac bi svakako trebao postaviti i ogradu u odnosu na elektroničko podnošenje žalbe, na način da previdi da se žalba može podnijeti elektroničkim putem ukoliko su ispunjeni obostrani uvjeti dostave elektroničkih isprava u skladu s propisima o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu.

### **Tko može podnijeti žalbu (aktivna legitimacija)**

14. Iako je pitanje aktivne legitimacije riješeno u skladu s pravnozaštitnim direktivama, ostalo je neriješeno pitanje aktivne legitimacije za podnošenje žalbe od strane državnih tijela koja su ovlaštena i dužna štiti zakonitost i javni interes (AJN, Tužilaštvo/Tužiteljstvo Bosne i Hercegovine, Konkurencijsko vijeće). Zbog toga, prilikom slijedeće zakonodavne izmjene, aktivnu legitimaciju treba dati svim ili barem nekima od tih tijela.

### **Suspenzivni učinak žalbe**

15. Zbog značaja i važnosti suspenzivnoga učinka žalbe, ovaj je institut trebao biti podrobnije uređen ZJN-om. Prilikom slijedećih izmjena zakonodavstva o javnoj nabavi u BiH, nužno je osobito imati u vidu i potrebu rješavanja pitanja postupanja ugovornoga tijela u slučaju žalbe na tendersku dokumentaciju, a s obzirom na suspenzivni učinak žalbe. U protivnome, moglo bi se desiti da gospodarski subjekti podnose ponude koje ne bi trebali podnijeti. Ugovorno bi tijelo, odmah po primitku žalbe, trebalo objaviti informaciju da je žalba izjavljena i da se zaustavlja postupak javne nabave. Također bi trebalo propisati daljnji postupak ugovornoga tijela ovisno o odluci URŽ-a.

### **Privremene mjere**

16. S obzirom na to da ZJN ostavlja mogućnost odlučivanja URŽ-a o zahtjevu ugovornoga tijela za nastavak postupka javne nabave, ovaj bi zahtjev trebalo preciznije urediti na način da se izdvoji u posebnu cjelinu. Trebalo bi precizirati kada i u kojem roku ugovorno tijelo može podnijeti ovaj zahtjev (primjerice u izjašnjenju ili zajedno s izjašnjenjem o navodima žalbe). Također bi trebalo precizno navesti kriterije koji bi mogli poslužiti URŽ-u prilikom ocjene postavljenoga zahtjeva i odlučivanja po njemu. ZJN bi, u

---

<sup>206</sup> "Zakon o upravnom postupku", član 221, stav 1 glasi: "Žalba se neposredno predaje ili šalje poštom prvostepenom organu", a član 218, stav 1 određuje da se "žalba protiv rješenja podnosi".

- svakom slučaju, uz mogućnost stavljanja prijedloga ugovornoga tijela za nastavak postupka, trebao omogućiti žalitelju da zahtijeva odgodu nastavka postupka do donošenja odluke po žalbi.
17. Kriteriji za ocjenu ravnoteže interesa trebali bi biti izričito navedeni kako bi URŽ imao zakonsku podlogu za svoju odluku kod ocjene zahtjeva ugovornoga tijela za nastavak postupka.
  18. ZJN bi trebao urediti i pitanje tereta dokazivanja okolnosti na kojima podnositelji temelje svoje zahtjeve. Tako bi ZJN-om trebalo odrediti da ugovorno tijelo snosi teret dokazivanja okolnosti za nastavak postupka, a žalitelj okolnosti zbog kojih zahtijeva odgodu nastavka postupka. Za slučaj da bi se kao protuteža zahtjevu naručitelja za nastavkom postupka žalitelju omogućilo podnošenje zahtjeva za odgodom, URŽ bi razmatrao zahtjev ugovornoga tijela za nastavak postupka s obzirom na uključene interese i moguću štetu strankama u postupku. Po zahtjevu žalitelja razmatrao bi se i prijedlog žalitelja za odgodom postupka, uzimajući u obzir ravnotežu uključenih interesa i mogućnost nastanka štete nekoj od stranaka u postupku.

## POSTUPAK PO ŽALBI

### Postupak i ovlasti ugovornoga tijela povodom žalbe

19. Ovlasti ugovornoga tijela trebalo bi ograničiti na način da ugovornom tijelu ne bi trebala biti dana ovlast ocjenjivanja pravodobnosti i dopuštenosti žalbe, ni aktivne legitimacije žalitelja. Na taj se način, naime, odugovlači postupak, a nije u dovoljnoj mjeri osigurana ni objektivnost i nepristranost, budući da po žalbi odlučuje isti subjekt koji je provodio postupak javne nabave.
20. Što se tiče ovlasti ugovornoga tijela da o žalbi meritorno odluči, u svakom bi slučaju trebalo predvidjeti da se protiv nove odluke ne može ponovo podnijeti žalba ugovornom tijelu, već bi novu odluku ugovorno tijelo trebalo dostaviti URŽ-u.
21. Radi omogućavanja provedbe odredbe prema kojoj URŽ može zahtijevati od ugovornoga tijela da mu dostavi dokumentaciju,<sup>207</sup> trebalo bi ozakoniti rješenje da se primjerak žalbe dostavlja URŽ-u. Na taj bi se način omogućila provedba navedene odredbe, ali i otvorila mogućnost sankcioniranja ugovornoga tijela.<sup>208</sup> S obzirom na sličnost osnovnih postavki ZJN-a sa Zakonom o javnoj nabavi u Hrvatskoj, moglo bi se prihvatiti i rješenje da se žalba izjavljuje URŽ-u, u kojem bi slučaju trebalo predvidjeti da se primjerak žalbe dostavlja ugovornom tijelu.

<sup>207</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 94, stav 5.

<sup>208</sup> Prema odredbi "Zakon o javnim nabavama", član 116, stav 2, točka m.

### Postupak pred URŽ-om

22. Odredbu ZJN-a prema kojoj “URŽ obavještava odabranog ponuditelja o vođenju postupka povodom žalbe, po službenoj dužnosti, dok se ostale osobe sa svojstvom stranke mogu prijaviti za sudjelovanje u postupku povodom žalbe”<sup>209</sup>, a koja je zasada neprimjenjiva, trebalo bi preformulirati na način da URŽ bez odgađanja izvješćuje odabranog ponuditelja i kandidata, ako on postoji u etapi u kojoj je žalba izjavljena.
23. ZJN bi trebao osigurati transparentnost i javnost postupka pred URŽ-om. U tom bi smislu trebalo predvidjeti da svaka stranka ima mogućnost usmeno iznijeti svoje stavove, kako glede činjenične tako i pravne osnove, predlagati dokaze i očitovati se na navode suprotne strane. Odredbu o razgledanju spisa predmeta<sup>210</sup> trebalo bi dopuniti na način da se strankama omogući bilježenje podataka iz spisa predmeta.
24. Trebalo bi razmisliti o davanju mogućnosti URŽ-u da riješi žalbu i bez dostave dokumentacije<sup>211</sup> ako ugovorno tijelo ne postupi po zahtjevu Ureda,<sup>212</sup> odnosno ako na zahtjev URŽ-a ne dostavi dokumentaciju u određenom roku. U tom bi slučaju URŽ mogao donijeti odluku ovisno o navodima žalbe. Preduvjet za takvo rješenje je svakako to da se ZJN-om predvidi obveza žalitelja da primjerak žalbe dostavi URŽ-u (pored toga što se, prema postojećem rješenju, žalba predaje ugovornom tijelu).
25. Trebalo bi preciznije urediti i rok za donošenje odluke o žalbi. Umjesto sadašnje formulacije da je URŽ dužan donijeti odluku u roku od 15 dana od dana kompletiranja žalbe ugovornoga tijela, a najkasnije 30 dana nakon zaprimanja žalbe od ugovornoga tijela, treba navesti da URŽ treba donijeti odluku o žalbi u roku od 15 dana od dana predaje uredne žalbe, a najkasnije u roku od 30 dana od podnošenja žalbe.
26. Kako je u praksi kontradiktornost nepotpuna ako se svodi na pisanu komunikaciju podnescima pred URŽ-om, Zakonom bi trebalo ostaviti mogućnost strankama da iznose svoje navode na usmenoj raspravi.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> Ibid., član 94, stav 2.

<sup>210</sup> Ibid., 94, stav 4.

<sup>211</sup> Preporuka se temelji na odredbi hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, član 155, stav 2, prema kojoj Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave može donijeti odluku i bez dokumentacije ako se naručitelj ne odazove pozivu za dostavom dokumentacije.

<sup>212</sup> Prema “Zakon o javnim nabavama”, član 94, stav 5.

<sup>213</sup> Takvo bi određenje bilo u skladu s presudom Europskoga suda u predmetima: Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-54/96, Dorsch Ingeniewgesellschaft mbH vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH; Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-17/00, François De Coster vs. Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort.



### Troškovi postupka

27. ZJN bi trebao ostaviti mogućnost URŽ-u da pozove žalitelja da naknadno dostavi dokaz o uplati ili da uplati naknadu za žalbu ako to nije učinio prije podnošenja žalbe.
28. ZJN bi, nadalje, trebao sadržavati preciznije upute o naknadi troškova za vođenje žalbenoga postupka (naknada za žalbu). Prvenstveno bi trebalo odrediti da o naknadi troškova u žalbenom stadiju javnonabavnoga postupka odlučuje URŽ, te da URŽ odlučuje o naknadi tih troškova ovisno o ishodu žalbenoga postupka.
29. Trebalo bi predvidjeti da se naknada troškova žalbenoga postupka vezuje za uspjeh u postupku po žalbi. U slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj ne bi trebao imati pravo na naknadu troškova žalbenoga postupka, a u slučaju usvajanja žalbe URŽ bi ugovornom tijelu trebao naložiti plaćanje troškova žalbenoga postupka žalitelju. U slučaju djelomičnoga usvajanja žalbe trebalo bi dati ovlast URŽ-u da odluči o tome kako će se rasporediti troškovi.
30. Troškovi postupaka u predraspisnoj i raspisnoj etapi trebali bi biti isključeni iz dijela ZJN-a koji se odnosi na pravnu zaštitu, odnosno ne bi trebali biti predmetom odlučivanja u postupku pred URŽ-om.

### Dostava odluka URŽ-a

31. Trebalo bi razmisliti i o uvođenju mogućnosti dostave odluka URŽ-a korištenjem interneta, elektroničkom dostavom ili primjerice objavom na portalu javnih nabava, slično kako to predviđa i hrvatski Zakon o javnoj nabavi.<sup>214</sup>

## UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA

### Postupak pred Sudom BiH

32. S obzirom na neadekvatnu uređenost aktivne legitimacije i zahtjeva za odgodom postupka, potrebno je značajnije revidirati odredbu koja se odnosi na pitanje aktivne legitimacije u upravnom sporu.<sup>215</sup> U tom bi smislu prvenstveno trebalo preciznije odrediti krug osoba koje bi bile ovlaštene za pokretanje upravnoga spora, a preporuka je da se to pitanje u cijelosti prepusti ZUS-u.

<sup>214</sup> U hrvatskom "Zakon o javnoj nabavi", član 171, stavove 5 i 6 predviđena je objava odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave na njezinim internetskim stranicama.

<sup>215</sup> "Zakon o javnim nabavama", član 115.

33. Uz odredbu da se upravni spor vodi po žurnom postupku, bilo bi poželjno razmisliti o preciznom određivanju roka unutar kojega se upravnosudski postupak ima okončati, a posebno kada bi Sud BiH, kako to ZJN zahtijeva, odlučivao i o podnesenom zahtjevu za odgodom pojedinačne odluke ugovornoga tijela.
34. Ako se zadrži postojeće rješenje prema kojem tužba može imati odgodni učinak, trebalo bi precizirati da se odgodni učinak odnosi na odluku ugovornoga tijela, a neizostavno bi trebalo predvidjeti i kriterije za odgodu. Ti bi kriteriji mogli biti, a kako to navodi i ZUS: mogući nastanak štete koja bi se teško mogla popraviti, zatim da odgoda nije protivna javnom interesu, kao i princip da Sud treba paziti da ne nastane veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Takvim određenjem znatno bi se popravilo postojeće rješenje iz "Zakon o upravnim sporovima", član 115, stav 4, a to je da pri rješavanju zahtjeva za odgodom Sud cijeni javni interes i štetu.

## 8.

## Izvori

## Knjige i članci

- Arrowsmith, Sue. *Remedies for Enforcing the Public Procurement Rules*. Winteringham, South Humberside: Earlsgate Press, 1993.
- Arrowsmith, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet and Maxwell, 2005.
- Aviani, Damir. "Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora – harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire*". *Zbornik radova Pravnog fakulteta* 45, br. 1 (2008), str. 175–195.
- Borković, Ivo. *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*. Zagreb: Informator, 1987.
- Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
- Fernández Martín, José M. *The EC Public Procurement Rules – A Critical Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Krijan, Pero. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Informator, 2001.
- Medvedović, Dragan i Ivan Šprajc. "Postupak javnih nabavki i zaštita sudionika". *Pravo u gospodarstvu* 42, br. 48 (2003), 1–306, str. 163–207.
- Medvedović, Dragan. "Upravna zaštita sudionika u postupku javne nabave". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, 2 (2011), str. 381–406.
- Pejaković, Stanka. "Pravni status Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave". *Pravo i porezi*, br. 11 (2011), str. 63–70.
- Perović, Mirko. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Savremena administracija, 1972.
- Rokvić, Slavica. *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2007.
- Šprajc, Ivan. "Temeljna načela postupka javne nabave". *Suvremeno poduzetništvo*, br. 8 (2003), str. 94–107.
- Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.
- Voloder, Nermina. *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015.
- Vrban, Duško. *Država i pravo*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga, 2003.

## Pravni akti

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”. *Official Journal of the European Union*, C 83, 2010.
- “Direktiva 2007/66/EEZ kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama”. *Službeni list Europske unije* L335, 20. 12. 2007.
- “Direktiva 2014/24/EU od 26. 2. 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EEZ”. *Službeni list Europske unije* L94, 28. 3. 2014.
- “Direktiva 2014/25/EU od 26. 2. 2014. o javnoj nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EEZ”. *Službeni list Europske unije* L94, 28. 3. 2014.
- “Direktiva 89/665/EEZ od 21. 12. 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima”. *Službeni list Europske unije* L395, 30.12. 1989.
- “Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru”. *Službeni list Europske unije* L76, 23. 3. 1992.
- “Instrukcija o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih člankom 108. Zakona o javnim nabavama”. *Službeni glasnik BiH* 86/14.
- “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane”. 27. 4. 2012.
- “Ustav Bosne i Hercegovine”. 1995.
- “Ustav Republike Hrvatske”, pročišćeni tekst. Ustavni sud Republike Hrvatske, 15. 1. 2014.
- “Zakon o administrativnim taksama”. *Službeni glasnik BiH* 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07 i 3/10.
- “Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave”. *Narodne novine Republika Hrvatska* 18/13, 127/13 i 74/14.
- “Zakon o javnim nabavama Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13.
- “Zakon o javnim nabavama”. *Službeni glasnik BiH* 39/14.
- “Zakon o javnoj nabavi”. *Narodne novine Republike Hrvatske* 110/07 i 125/08.
- “Zakon o javnoj nabavi”. *Narodne novine Republike Hrvatske* 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14.
- “Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09.
- “Zakon o pravnom varstvu v postopkih javnega naročanja”. *Uradni list Republika Slovenia* 43/11, 60/11, 63/13 i 90/14.
- “Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 49/09, 74/09 i 97/09.
- “Zakon o upravnim sporovima”. *Službeni glasnik BiH* 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

- “Zakon o upravnom postupku”. *Službeni glasnik BiH* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.
- “Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.

## Dokumenti

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). “Public Procurement Review and Remedies System in the European Union”. *SIGMA Papers*, br. 41 (2007). OECD Publishing, 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). “Public Procurement Review Procedures”. *SIGMA Papers*, br. 30 (2000). OECD Publishing, 2000.
- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A strategy for e-procurement COM(2012) 179 final. Brisel: European Commission, 2012.
- Transparency International BiH. Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH. Transparency International BiH, 2012. <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/Monitoring-javnih-nabavki-2012.pdf> (stranica posjećena 4. 7. 2015)

## Sudska praksa Europskoga suda

- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-103/97. *Josef Köllensperger GmbH & CO. Kg, Atzwanger AG vs. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*. ECR (1999) I-00551, 4. 2. 1999.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-129/04. *Espace Trianon SA, Société wallonne de location-financement SA (Sofibail) vs. Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM)*. ECR (2005) I-07805, 8. 9. 2005.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-17/00. *François De Coster vs. Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*. ECR (2001) I-9445, 29. 11. 2001.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-236/95. *Commission of the European Communities vs. Hellenic Republic*. ECR (1996) I-04459, 19. 9. 1996.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-249/01. *Werner Hackermüller vs. Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) and Wiener Entwicklungsgesellschaft mbH für den Donaauraum AG (WED)*. ECR (2003) I-06319, 19. 6. 2003.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-492/06. *Consorzio Elisoccorso San Raffaele vs. Elilombarda Srl and Azienda Ospedaliera Ospedale Niguarda Ca' Granda di Milano*. ECR (2007) I-08189, 4. 10. 2007.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-54/96. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*. ECR (1997) I-4961, 17. 9. 1997.
- Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-81/98. *Alcatel Austria AG and Others, Siemens AG Österreich and Sag-Schrack Anlagentechnik AG vs. Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr*. ECR (1999) I-07671, 28. 10. 1999.

## Odluke URŽ-a

- Ured za razmatranje žalbi BiH. Odluka br. UP2-01-07.1-291-7/15, 21. 4. 2015. [www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba) (stranica posjećena 4. 7. 2015)
- Ured za razmatranje žalbi BiH. Odluka br. UP2-01-07.1-441-8/15, 13. 5. 2015. [www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba) (stranica posjećena 4. 7. 2015)
- Ured za razmatranje žalbi BiH. Odluka br. UP2-01-07.1-450-8/15, 20. 5. 2015. [www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba) (stranica posjećena 4. 7. 2015)

## O autorici

Stanka Pejaković dj. Stojić završila je Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru. Pravosudni ispit položila je pred ispitnom komisijom za polaganje pravosudnoga ispita pri Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske. Poslijediplomski znanstveni studij upravno-političkoga smjera završila je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i obranila znanstveni magistarski rad pod naslovom “Žalba u poreznim stvarima”. Doktorsku disertaciju pod naslovom “Pravna zaštita u postupcima javne nabave” obranila je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu te stekla akademski stupanj doktora znanosti. Zaposlena je na radnom mjestu eksperta u Službi pravnih poslova pri Upravi Financijske agencije, a sudjeluje i u izvođenju nastave iz predmeta Javna nabava na Specijalističkom diplomskom studiju javne uprave u Zagrebu. Sudjelovala je na znanstvenim i stručnim skupovima u svojstvu izlagača i autorica je većeg broja znanstvenih i stručnih radova.



---

ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

---