

Objavljivanjem ugovora do transparentnijih javnih nabava u Bosni i Hercegovini

Analiza pravnog okvira



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.

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

Objavljivanjem ugovora do transparentnijih javnih nabava u Bosni i Hercegovini

Analiza pravnog okvira

Stanka Pejaković



Sarajevo, 2016.

Naslov: Objavlivanjem ugovora do transparentnijih javnih nabava u Bosni i Hercegovini: Analiza pravnog okvira

Autorica: dr. sc. Stanka Pejaković

Urednica: Nermina Voloder

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2016.

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

Adresa izdavača:

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Nudžejma Softić

Korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i
Hercegovine, Sarajevo

351.712(497.6)

PEJAKOVIĆ, Stanka

Objavlivanjem ugovora do transparentnijih
javnih nabava u Bosni i Hercegovini : analiza
pravnog okvira / Stanka Pejaković. - Sarajevo :
Analitika, Centar za društvena istraživanja, 2016. -
45 str. : graf. prikazi ; 30 cm

O autorici: str. 45. - Bibliografija: str. 41-44.

ISBN 978-9926-425-02-9

COBISS.BH-ID 23049990

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



Projekt finansira Evropska unija. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije.



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.

1.	UVOD	6
2.	OBJAVLJIVANJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVI: STANDARDI I KOMPARATIVNE PRAKSE	9
2.1.	Međunarodni standardi	10
2.2.	Komparativne prakse	14
3.	OBJAVLJIVANJE UGOVORA U BIH: ANALIZA VAŽEĆE LEGISLATIVE	17
3.1.	Objavljivanje informacija o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi	18
3.1.1.	Obavijest o sklapanju (dodjeli) ugovora	18
3.1.2.	Objavljivanje informacija o sklopljenim ugovorima zaštićenih oznakom poslovne tajne	22
3.2.	Objavljivanje informacija o izmjenama ugovora o javnoj nabavi	24
3.2.1.	Izmjene ugovora o javnoj nabavi	24
3.3.	Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma	28
3.4.	Pohrana ugovora o javnoj nabavi	29
4.	ZAKLJUČAK	31
5.	PREPORUKE	32
6.	BIBLIOGRAFIJA	35
	O AUTORICI	39

1.

Uvod

Ugovori o javnoj nabavi nastaju kao rezultat potrebe za učinkovitim korištenjem proračunskih sredstava i poticanja slobodnog tržišnog natjecanja i instrument su za realizaciju javne nabave u praksi. Sklapanjem ugovora o javnoj nabavi započinje nova faza u ostvarivanju javne nabave (posttenderska faza), u kojoj se, također, mogu pojaviti zlouporabe koje negativno utječu na učinkovitost sustava javne nabave. Naime, negativni ekonomski učinci, poput korupcije, nepotizma ili pogodovanja, ne moraju biti nužno vezani za proceduru koja prethodi sklapanju ugovora, već se mogu pojaviti i u posttenderskoj fazi javne nabave. Te zlouporabe bi trebale spriječiti odgovarajuće pravne norme.

U Bosni i Hercegovini (BiH) ugovori o javnoj nabavi su regulirani Zakonom o javnim nabavama (dalje u tekstu ZJN),¹ koji uređuje procedure provođenja postupaka javne nabave. Međutim, taj Zakon ugovore o javnoj nabavi ne uređuje u cijelosti, tako da brojna pitanja u vezi sa sklapanjem i izvršavanjem ugovora ostaju izvan dosega regulacije. Zbog toga se na ugovore o javnoj nabavi supsidijarno primjenjuju relevantne odredbe Zakona o obligacionim odnosima BiH (dalje u tekstu ZOO).² Posljedično tome javlja se problem primjene načela dispozitivnosti kao temeljnog načela građanskog prava,³ odnosno slobode volje ugovornih strana pri sklapanju i izvršavanju ugovora o javnoj nabavi,⁴ a čiju primjenu je u postupcima javne nabave potrebno ograničiti imperativnim zakonskim odredbama.⁵

Objavlivanje ugovora o javnoj nabavi je jedno od pitanja koje ne treba prepustiti slobodnoj volji ugovornih strana i koje treba urediti imperativnim odredbama ZJN-a. Iako su u tekst ZJN-a unesene odredbe o objavljivanju ugovora o javnoj nabavi, te odredbe su nedovoljno precizirane i pojašnjene, a i nedovoljno usklađene s postojećim europskim standardima. Takva regulacija dovodi u pitanje i ispravnu realizaciju načela transparentnosti kao jednog od temeljnih načela

¹ “Zakon o javnim nabavama”, *Službeni glasnik BiH* 39/14.

² “Zakon o obligacionim odnosima”, *Službeni list SFRJ* 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89; *Službeni list RBiH* 2/92, 13/93 i 13/94; *Službeni glasnik RS* 17/93 i 3/96.

³ Načelo dispozitivnosti u građanskom pravu znači slobodu uređivanja sadržaja i oblika ugovornog odnosa, a jedina granica koju subjekti ugovornog odnosa ne smiju prijeći jest mogućnost i dopustivost sadržaja sukladno prisilnim propisima.

⁴ Načelo dispozitivnosti je sadržano u čl. 10. ZOO-a pod naslovom “Sloboda uređivanja obligacionih odnosa” i u čl. 11. ZOO-a pod naslovom “Autonomije volje”.

⁵ Imperativne su stroge, prisilne odredbe, koje se moraju poštivati.

u postupcima javne nabave. I prethodna istraživanja u ovom području ukazuju na to da je pitanje transparentnosti ugovora o javnoj nabavi neuralgična točka bosanskohercegovačkog sustava javne nabave.⁶ Polazeći od naprijed navedenog, predmet ove studije je detaljnija analiza pitanja objavljivanja ugovora o javnoj nabavi u cilju jačanja načela transparentnosti, koje prema važećoj legislativi u BiH nije na zavidnoj razini.

Studija se prvenstveno temelji na analizi zakonskih i podzakonskih akata u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu, koji se odnose na objavljivanje sklopljenih ugovora o javnoj nabavi i objavljivanje izmjena takvih ugovora. Istodobno se razmatra i pitanje ograničenja načela transparentnosti načelom zaštite poslovne tajne. Analizirane su one odredbe ZJN-a koje su zbog specifičnosti uređene normama imperativnog karaktera, ali i odnos tih normi prema građanskopravnim normama koje proizlaze iz općeg propisa, tj. ZOO-a. Unatoč tendenciji da se ugovori o javnoj nabavi promatraju kroz prizmu ugovora građanskog prava,⁷ priroda specifičnih ugovornih odnosa iz ugovora o javnoj nabavi zahtijeva nešto drukčiji pristup izvršavanju ugovora o javnoj nabavi,⁸ a potpuno drukčiji pristup što se tiče objavljivanja ugovora o javnoj nabavi.⁹ Razmatrani su i relevantni standardi prava Europske unije (EU) i dobre prakse u pojedinim državama članicama.

U nastavku studije predstavljene su glavne rasprave u ovom području, sa fokusom na širi značaj osiguranja transparentnosti ugovora o javnoj nabavi, ne gubeći pri tome iz vida instrumentalni karakter ovog načela.¹⁰ Predočen je pregled međunarodnih standarda u dijelu koji se odnosi na objavljivanje ugovora o javnoj nabavi, s naglaskom na relevantne direktive EU, kao i na komparativna iskustva država članica koje se ističu kao primjeri dobre prakse, sa posebnim osvrtom na zemlje u regiji koje su se pridružile EU (Hrvatska ili Slovenija). Analizira se zakonski okvir koji uređuje pitanje objavljivanja ugovora o javnoj nabavi i objavljivanja izmjena ugovora u BiH, a s ciljem isticanja ključnih aspekata – pozitivnih strana i nedostataka transparentnosti tih ugovora. Razmatraju

⁶ O stavovima i percepcijama, ali i neposrednim iskustvima poduzetnika u BiH o pitanju problematike izmjena ugovora i kontrole tih izmjena, v. 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. 43–45.

⁷ Javnu nabavu je ekonomskom aktivnošću proglasio i Europski sud: European Court of Justice (ECJ), *Gemeente Arnhem and another vs. BFI Holding BV*, 10. 11. 1998, 63. paragraf presude.

⁸ Primjerice o mogućnosti izmjena ugovora o javnoj nabavi.

⁹ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74.

¹⁰ Instrumentalni karakter načela transparentnosti sadržan je u tome što ispravna realizacija načela transparentnosti u postupcima javne nabave, pa tako i u posttenderskoj fazi javne nabave, pomaže ugovornim tijelima da nabavljaju robu, radove i usluge bolje kvalitete za nižu cijenu. Rezultat toga je učinkovitija potrošnja novca poreznih obveznika, brži ekonomski razvoj, veća konkurentnost među gospodarskim subjektima koji posluju na tržištu, ali i realizacija drugih ciljeva javne nabave kao što je sprječavanje korupcije, nepotizma, prijevare i bogaćenja na račun državnih sredstava.

se i moguća ograničenja načela transparentnosti u vezi sa zaštitom tajnih podataka poduzetnika – gospodarskih subjekata u postupcima javne nabave.¹¹ U zaključku su sumirani rezultati analize, a u nastavku su ponuđene preporuke za unaprjeđenje postojećeg bosanskohercegovačkog normativnog okvira u dijelu koji se odnosi na objavljivanje ugovora o javnoj nabavi i objavljivanje izmjena toga ugovora tijekom njegovog izvršavanja.

¹¹ Za zakonsku definiciju gospodarskog subjekta, v. “Zakon o javnim nabavama”, čl. 2. st. 1. toč. pod c).

2.

Objavlivanje ugovora o javnoj nabavi: standardi i komparativne prakse

Opći značaj objava u postupcima javne nabave, a samim tim i objavlivanja sklopljenog ugovora o javnoj nabavi je u osiguranju pristupa informacijama o javnoj nabavi i to ne samo gospodarskim subjektima u postupcima javne nabave, već i svima onima koji su pozvani da štite pravičnost i poštenje u javnoj nabavi, poput medija, udruga civilnog društva, nevladinih organizacija i šire javnosti. Transparentnost (javnost, publicitet)¹² u javnoj nabavi direktno doprinosi povećanju povjerenja javnosti u rad ugovornih tijela, kao i povećanju konkurentnosti i smanjenju cijena. Transparentnost je istodobno alat koji može podržati druge ciljeve sustava nabave,¹³ odnosno može doprinijeti realizaciji drugih načela javne nabave, prvenstveno načela jednakog tretmana¹⁴ i zabrane diskriminacije.¹⁵ Objavlivanjem relevantnih informacija o postupcima javne nabave omogućava se učinkovitiji nadzor nad korištenjem javnih sredstava, što može dovesti do smanjenja razine korupcije.¹⁶ Otvorenost, transparentnost i objavlivanje dokumenata je ključ učinkovite politike suzbijanja korupcije.¹⁷

Transparentnost u javnoj nabavi uključuje četiri različita aspekta: transparentnost pravila svakog postupka, transparentnost pravila o roku

¹² U pravnoj literaturi transparentnost se odnosi na istupanje u javnosti, davanje informacija i pravo pristupa dokumentima. Paul Craig i Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2008), str. 562.

¹³ Sue Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement: The Regulation in the EU and UK* (London: Sweet & Maxwell, 2014), str. 1337

¹⁴ Sud EU nije transparentnost istaknuo kao posebno načelo, već ga dovodi u vezu sa načelom jednakog tretmana te naglašava da jednak tretman osnažuje transparentnost – *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*, 25. 4. 1996, toč. 54–56. odluke.

¹⁵ Prema stavu Suda EU u predmetu *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH vs. Telekom Austria AG*, C-324/98, 7. 12. 2000., toč. 61. i 62. odluke, obveza transparentnosti sastoji se od osiguravanja određenog stupnja oglašavanja u korist svakog potencijalnog ponuditelja, kako bi se omogućilo da se tržište usluga otvori konkurenciji i da se ispita pravičnost postupka nabave.

¹⁶ Christopher Bovis, "The Effects of the Principles of Transparency and Accountability on Public Procurement and Public - Private Partnerships Regulation", *European Public Private Partnership Law Review* 3, br. 1 (2009), str. 7–25.

¹⁷ European Commission, *EU Anti-corruption Report*, COM(2014) 38 final (Bruxelles: European Commission, 3. 2. 2014), str. 20.

poduzimanja radnji i odlučivanja, mogućnosti kontrole i izvršenja odluka u postupku, ali i transparentnost ugovora.¹⁸ Naime, obveza objavljivanja informacija može se odnositi na postupke javne nabave, ali i na sadržaj i izvršavanje sklopljenog ugovora, dakle i prije i nakon sklapanja ugovora.¹⁹ Transparentno objavljivanje ugovora o javnoj nabavi, uključujući okvirne sporazume,²⁰ podrazumijeva da svaki gospodarski subjekt, ali i šira javnost, mogu imati saznanja o sklopljenom ugovoru i okvirnom sporazumu. Na taj način se doprinosi boljoj realizaciji učinkovitog nadzora nad korištenjem javnih sredstava i općenito poboljšanju poduzetničke klime. Poboljšanje transparentnosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je jedan od faktora koji ograničava korupciju te doprinosi osiguranju kvalitetnog trošenja novca poreznih obveznika, što je istodobno preduvjet za gospodarski rast i razvoj.

2.1. Međunarodni standardi

Europski standardi koji se odnose na transparentnost javne nabave, pa tako i ugovora o javnoj nabavi, sadržani su u Ugovoru o Europskoj uniji (UEU) i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU),²¹ a osobito u relevantnim direktivama o javnoj nabavi. Riječ je o Direktivi 2014/24/EU o javnoj nabavi²² i Direktivi 2014/25/EU o nabavi subjekata koji sudjeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga.²³ Direktive su stupile na snagu 17. travnja 2014., a države članice EU trebaju implementirati te direktive u nacionalno zakonodavstvo do 18. travnja 2016. godine, dok bi se potpuna e-nabava morala uspostaviti bez iznimke do 18. listopada 2018. godine.²⁴ Direktive trebaju poslužiti kao koordinate za oblikovanje nacionalnih pravila u postupcima javne nabave, kao i za transparentno objavljivanje ugovora o javnoj nabavi. Direktive sadržavaju odredbe o objavljivanju obavijesti o dodjeli ugovora

¹⁸ Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, str. 622.

¹⁹ Ibid., str. 1337.

²⁰ Okvirni sporazum nije ugovor o javnoj nabavi, niti proizvodi pravni učinak bez pojedinačnog ugovora. Riječ je o sporazumu "između jednog ili više ugovornih organa i više dobavljača, zaključen u pisanom obliku, kojim se definiraju uslovi pod kojim se mogu dodijeliti ugovori tokom određenog perioda, u skladu s predviđenom cijenom i, gdje je moguće, predviđenim količinama." "Zakon o javnim nabavama", čl. 2. toč. pod n).

²¹ "Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica)" i "Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica)", *Službeni list EU C 326*, 26. 10. 2012.

²² "Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ", *Službeni list EU L 94/65*, 18. 3. 2014.

²³ "Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ", *Službeni list EU L 94/243*, 28. 3. 2014.

²⁴ "Direktiva 2014/24/EU", čl. 90., odnosno čl. 106. "Direktive 2014/25/EU".

na razini EU,²⁵ dok u cilju pojednostavljenja objava za ugovorna tijela predviđaju standardne obrasce za objavu tih istih obavijesti.²⁶ Direktive sadržavaju i pravila o objavlivanju obavijesti o dodjeli ugovora na nacionalnoj razini.²⁷ Iako se odredbe direktiva tumače prilično fleksibilno ili se prilagođavaju na način da se ugovornim tijelima dopušta da uzmu u obzir sekundarne politike, odredbe o oglašavanju trebaju biti precizno određene i strogo primjenjivane u praksi.²⁸

Kao izvor prava u ovom području treba istaknuti i sudsku praksu Suda EU, koji je dao značajan doprinos razvoju sustava javne nabave općenito, pa tako i u dijelu koji se odnosi na objavlivanje ugovora o javnoj nabavi. Sudska praksa Suda EU je važna kao izvor prava,²⁹ a sva državna tijela, uključujući nacionalne sudove, u obvezi su poštivati i provoditi odluke tog Suda.³⁰ Sud EU se u svojoj praksi kontinuirano bavi i pitanjem transparentnosti u javnoj nabavi. Prvi predmet u kojem je Sud EU razmatrao načelo transparentnosti u postupcima javne nabave je *Walloon Buses*,³¹ u kojem je Sud istaknuo da minimalna razina transparentnosti mora biti osigurana u svim fazama postupaka javne nabave, dakle u predtenderskoj, tenderskoj i posttenderskoj fazi. Sud EU je u svojim odlukama iznio i stavove vezano za izmjene ugovora o javnoj nabavi, koji su kasnije uneseni u tekst direktiva o javnoj nabavi. Nove direktive o javnoj nabavi uključuju pravila koja su posljedica preuzimanja stavova iz odluka Suda EU, posebice u predmetima *Presstext*³² i *Wall AG*,³³ a koji se odnose na izmjene ugovora o javnoj nabavi tijekom njegovog izvršavanja. U navedenim predmetima su, između ostaloga, određene i okolnosti pod kojima je ugovore i okvirne sporazume moguće mijenjati bez provođenja novog postupka javne nabave.³⁴

²⁵ “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 50., odnosno čl. 70. “Direktive 2014/25/EU”.

²⁶ “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 51., odnosno čl. 71. “Direktive 2014/25/EU”.

²⁷ “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 51., odnosno čl. 72. “Direktive 2014/25/EU”.

²⁸ Joël Arnould, “Sekundarne politike u javnim nabavkama: Inovacije u novim direktivama”, u *Pravo i politika javnih nabavki*, ur. Martin Trybus (Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006), str. 185–198.

²⁹ O sudskoj praksi Suda EU kao izvoru prava, v. Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Zagreb: Narodne novine, 2011), str. 15–17.

³⁰ European Court of Justice (ECJ), *Sabine von Colson and Elizabeth Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*, 10. 4. 1984.

³¹ ECJ, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*.

³² European Court of Justice (ECJ), *Presstext Nachrichtenagentur GmbH vs. Republik Österreich (Bund)*, 19. 6. 2008.

³³ European Court of Justice (ECJ), *Wall AG vs. Stadt Frankfurt am Main*, 13. 4. 2010.

³⁴ Sud EU je u navedenim predmetima utvrdio jasne uvjete koji se primjenjuju na izmjene u ugovornim klauzulama i promjene dobavljača i u kojem se ispitalo izmjene koje uvjetuju provedbu novog postupka javne nabave (značajne izmjene ugovora).

Jedan od značajnijih međunarodnih dokumenata za borbu protiv korupcije, Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije,³⁵ zahtijeva uvođenje sustava javne nabave koji uključuje objavljivanje ugovora o javnoj nabavi.³⁶ Relevantni standardi za objavljivanje ugovora o javnoj nabavi su, također, sadržani u Sporazumu o javnim nabavama (Agreement on Government Procurement) Svjetske trgovinske organizacije (The World Trade Organization),³⁷ čija su temeljna načela transparentnost i sprječavanje diskriminacije. Transparentnost se, sukladno čl. XVI st. 2. GPA, osigurava i objavama informacija o sklopljenim ugovorima, koji podliježu pravilima toga Sporazuma. Čak i UNCITRAL-ov Model zakona³⁸ propisuje obvezu ugovornih tijela da objavljuju informacije o sklopljenim ugovorima i okvirnim sporazumima, osim ako je ugovor manje vrijednosti od one utvrđene propisima o javnoj nabavi, dok za određivanje načina objave upućuje na propise o javnoj nabavi. Pitanjem transparentnosti bavi se i Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)),³⁹ čija je pažnja pretežito usmjerena na izazove i mogućnosti transparentnosti u smislu ostvarivanja prava na pristup informacijama, a daje i konkretne preporuke za poboljšanje integriteta u području javne nabave.⁴⁰

U sklopu SIGMA programa (Support for Improvement in Governance and Management) do sad je objavljeno više dokumenata koji se odnose na standarde javne nabave,⁴¹ a od značaja je i dokument koji se bavi pitanjem sklapanja ugovora o javnoj nabavi, čija je vrijednost ispod vrijednosnih pragova EU.⁴² Javna nabava ispod europskih vrijednosnih pragova je od velike važnosti i predstavlja značajan udio u ukupnim nabavama svake pojedine države. Stoga je kvalitetna izrada nacionalnih pravila o nabavi koja se odnose na nabavu ispod europskih i nacionalnih vrijednosnih pragova, ali i adekvatno normiranje objavljivanja

³⁵ United Nations, Convention Against Corruption (New York: United Nations, 2004). Konvencija je usvojena rezolucijom A/RES/58/4 na 58. sjednici Opće skupštine Ujedinjenih naroda održanoj 31. listopada 2003. godine, koju je ratificirala i BiH 23. 7. 2006. godine.

³⁶ United Nations, Convention Against Corruption, čl. 9. st. 1. toč. pod a).

³⁷ The World Trade Organization (WTO), Agreement on Government Procurement – GPA (Marakesh: WTO, 15. 4. 1994).

³⁸ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), Model Law on Public Procurement (Beč: UNCITRAL, 1. 7. 2011), čl. 23.

³⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), “Transparency in Public Procurement”, u Government at a Glance (Paris: OECD Publishing, 2011).

⁴⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Principles for Integrity in Public Procurement* (Paris: OECD Publishing, 2009).

⁴¹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union, SIGMA Paper No. 41* (Paris: OECD Publishing, 2007).

⁴² Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Public Procurement in EU Member States: The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives, SIGMA Paper No. 45* (Paris: OECD Publishing, 2010).

informacija o sklopljenim ugovorima manje vrijednosti, od ključnog značaja za postizanje učinkovitog sustava javne nabave.

Poticanjem transparentnosti, integriteta i odgovornosti u javnoj nabavi bavi se i globalna organizacija Transparency International, čije je djelovanje usmjereno na suzbijanje korupcije i njezinih posljedica. Navedena organizacija je u suradnji s Europskom komisijom razvila i projekt “Sporazum o integritetu/The Integrity Pact (IP)” u cilju postizanja više razine transparentnosti u javnoj nabavi.⁴³ IP ne zamjenjuje važeće zakonodavne propise pojedine države, već je uključen u sam okvir zakona, a koji obvezuje ugovorne strane na određeno postupanje. Strane IP-a su u obvezi objaviti sve informacije relevantne za javnu nabavu, te doprinijeti njihovoj objavi, a time i lakšoj dostupnosti. Ugovorne strane IP-a su, također, u obvezi koristiti informacije u svrhu njihove namjene, te poštovati tajnost i povjerljivost zaštićenih podataka.

U tom kontekstu, primjena načela transparentnosti je u postupcima javne nabave ograničena načelom zaštite poslovne tajne, kojom se štite povjerljive informacije gospodarskih subjekata. Pojam poslovne tajne ne može se jednoznačno odrediti i razlikuje se od države do države, a nema jedinstvenu definiciju te usklađenu pravnu zaštitu ni u pravu EU.⁴⁴ Poslovna tajna bi se općenito mogla definirati kao informacija koja ima ekonomsku vrijednost i čija bi se tajnost trebala zaštititi.

U postupcima javne nabave se često postavlja pitanje odnosa načela transparentnosti i tajnosti određenih podataka gospodarskih subjekata u tim postupcima. Radi se o načelima koja na prvi pogled nemaju ničega zajedničkog, već se međusobno isključuju. Ipak, u nekim situacijama se ova dva pojma (načela) pojavljuju istodobno, pa se postavlja pitanje kojem od tih načela u postupcima javne nabave treba dati prednost, odnosno treba li ustrajati na realizaciji načela javnosti ili pak osigurati tajnost određenih podataka. Sud EU je u svojim odlukama izrazio stav da je zaštita poslovnih tajni opće načelo i da stranke nemaju pravo na neograničen i apsolutan pristup svim informacijama koje se odnose na postupak nabave u pitanju, te da se pravo pristupa informacijama mora izravnati prema pravu drugih gospodarskih subjekata na zaštitu njihovih povjerljivih informacija i poslovnih tajni.⁴⁵

Određena ograničenja objavlivanja propisana su i općim odredbama direktiva o javnoj nabavi. Objavlivanje informacija je ograničeno i odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima (European Convention on Human Rights –

⁴³ Transparency International, *The Integrity Pact (IP)* (Berlin: Transparency International, 2014).

⁴⁴ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (EGSO) o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti neobjavljenih znanja i iskustava i poslovnih informacija (poslovnih tajni) od neovlaštenog pribavljanja, korištenja i odavanja, *Službeni list Europske unije* C 226/48, 16. 7. 2014, Toč. 1.3.

⁴⁵ European Court of Justice (ECJ), *Varec SA vs. Belgium*, 14. 2. 2008.

ECHR).⁴⁶ Navedeni dokumenti štite, između ostalog, poslovne informacije kao povjerljive informacije gospodarskih subjekata. U skladu s tim, određeni podaci o sklapanju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma mogu se ne objaviti ako bi objava takvih podataka ometala provedbu zakona ili na drugi način bila protivna javnom interesu, štetila opravdanim tržišnim interesima određenog gospodarskog subjekta, javnog ili privatnog ili bi mogla dovesti u pitanje pošteno tržišno natjecanje među njima.⁴⁷ Ugovorna tijela ne bi smjela otkriti proslijeđene informacije gospodarskih subjekata koje su potonji označili kao povjerljive, uključujući tehničke ili trgovinske tajne i povjerljive aspekte ponuda.⁴⁸

2.2. Komparativne prakse

Cilj prikaza sustava objavljivanja ugovora o javnoj nabavi u drugim državama je prvenstveno komparativna analiza koja omogućava lakše detektiranje problema, a ujedno služi i eventualnom preuzimanju pojedinih pravnih instituta u bosanskohercegovačko zakonodavstvo u cilju poboljšanja transparentnosti u objavljivanju informacija o sklopljenim ugovorima. Cilj opće analize sustava objavljivanja ugovora o javnoj nabavi u BiH i analiza po državama članicama EU je prikaz osjetljivih točaka s prijedlozima odgovarajućih rješenja koja su se u praksi pokazala uspješnim. Iako cilj propisa o javnoj nabavi na razini EU nije unifikacija (izjednačavanje) pravila o javnoj nabavi u državama članicama, riječ je o području koje je detaljno uređeno direktivama o javnoj nabavi, a europsko pravo ne ostavlja značajniji prostor za intervenciju nacionalnog zakonodavca. Naime, direktive sadržavaju pravila o objavljivanju i to kako na razini EU tako i na razini pojedine države članice, a standardni obrasci za objave, također, ograničavaju diskreciju nacionalnog zakonodavca.⁴⁹ Korištenje standardnih obrazaca moglo bi smanjiti probleme kod preciznog sastavljanja obavijesti. Na taj način bi se sudionicima olakšao pristup sustavu za unos podataka koji može spriječiti prijevare ili pogreške te osigurati kvalitetu statističkih podataka, ali i osigurati pristupačnost informacija za gospodarske subjekte i širu javnost. Zbog toga je pitanje objavljivanja ugovora o javnoj nabavi na sličan način uređeno u

⁴⁶ ECHR u čl. 8. uključuje i podatke poslovne ili osobne prirode.

⁴⁷ "Direktiva 2014/24/EU", čl. 50. st. 4. Isto i Model Law on Public Procurement, čl. 25. te GPA, čl. XVIII. st. 4.

⁴⁸ "Direktiva 2014/24/EU", čl. 21. st. 1., a odredbe o povjerljivosti informacija sadržava i čl. 39. st. 1. "Direktive 2014/25/EU".

⁴⁹ Iako direktive ne predviđaju izravno obvezu korištenja standardnih obrazaca za objavu na nacionalnoj razini sa sadržajem kako to direktive predviđaju za objavu na razini EU, obveza usklađivanja standardnih obrazaca na nacionalnoj sa obrascima na razini EU proizlazi iz odredbe članka direktiva, prema kojoj obavijesti objavljene na nacionalnoj razini sadrže samo podatke iz obavijesti koje se šalju Uredu za publikacije Europske unije ("Direktiva 2014/24/EU", čl. 52. st. 2., odnosno "Direktiva 2014/25/EU", čl. 72. st. 2).

državama članicama, što je posljedica standardizacije nacionalnih sustava posredstvom pravila EU.

Svim državama članicama je prije svega zajedničko to što su, po uzoru na direktive o javnoj nabavi, inkorporirale načelo transparentnosti – kao temeljno načelo javne nabave – u zakonske tekstove koji uređuju postupke javne nabave.⁵⁰ Tako je, primjerice, transparentnost kao načelo istaknuto i u hrvatskom zakonodavstvu o javnoj nabavi.⁵¹ U objave javne nabave u Hrvatskoj ubrajaju se i obavijesti o sklopljenim ugovorima, koje se šalju na objavljivanje elektronički na standardnom obrascu. Izgled i sadržaj standardnih obrazaca, način i uvjete njihova objavljivanja propisuje Vlada Republike Hrvatske Uredbom o objavama javne nabave,⁵² s tim da standardni obrazac sadržava podatke kako to određuju direktive o javnoj nabavi. Sve objave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od nacionalnih vrijednosnih pragova⁵³ objavljuju se u elektroničkom oglasniku javne nabave, dok se ugovori čija je procijenjena vrijednost manja od tog iznosa ne objavljuju u elektroničkom oglasniku. Takvi ugovori se, isto kao i ugovori o nabavi velike vrijednosti, objavljuju u Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, koji je naručitelj (ugovorno tijelo) obvezan voditi.⁵⁴

U legislativnim aktima pojedinih država članica, uz izričitu proklamaciju, načelo javnosti/ transparentnosti je i opisno definirano. Tako je u slovenskom *Zakonu o javnem naročanju* određeno da su postupci javne nabave javni, što se osigurava besplatnim objavama obavijesti o javnim nabavama na portalu javne nabave, kojeg vodi javno poduzeće i na portalu javne nabave u “Službenom listu EU”.⁵⁵ Slovenski *Zakon o javnem naročanju* predviđa objavu ugovora i okvirnih sporazuma na standardnom obrascu koji uređuju direktive o javnoj nabavi, dakle sadržavaju sve podatke kako to zahtijevaju direktive, dok se ugovori o nabavi male vrijednosti objavljuju na standardnom obrascu koji propisuje Vlada Republike Slovenije.⁵⁶ Za objavljivanje ugovora o javnoj nabavi u Sloveniji, isto kao i u Hrvatskoj, vrijedi pravilo da se ugovori o javnoj nabavi na nacionalnoj razini objavljuju na državnom

⁵⁰ Temeljna načela javne nabave prema direktivama o javnoj nabavi su načelo slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i načela koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti (toč. 1. preambule “Direktive 2014/24/EU”, odnosno toč. 2. preambule “Direktive 2014/25/EU”).

⁵¹ Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, *Narodne novine RH* 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14, u čl. 3. st. 1, kao temeljno načelo postupaka javne nabave ističe i načelo transparentnosti.

⁵² Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, čl. 55.

⁵³ Riječ je o vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, a za radove 500.000,00 kn (hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, čl. 18. st. 3).

⁵⁴ Hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, čl. 21.

⁵⁵ “Zakon o javnem naročanju”, *Uradni list Republike Slovenije* 91/15, čl. 6. st. 2.

⁵⁶ Objave ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma uređuje čl. 58. vezano za čl. 52. st. 1. toč. 5. slovenskog Zakona o javnem naročanju.

portalu slanjem popunjenog standardnog formata za objavu obavijesti, a čiji je sadržaj u skladu sa zahtjevima direktiva o javnoj nabavi.⁵⁷

Kako bi se osigurali jedinstveni uvjeti za provedbu direktiva, većina država članica ima iste standardne obrasce za objavu na razini EU⁵⁸, što je i obveza propisana direktivom, dok se obrasci za objavu na nacionalnoj razini ne razlikuju od obrazaca za objavu na razini EU. Tako i u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje postoji visok stupanj poštivanja propisa o javnoj nabavi, a gdje su ugovori o javnoj nabavi uređeni posebnom Regulacijom,⁵⁹ objava na nacionalnoj razini podrazumijeva popunjavanje i slanje standardnog obrasca za različite vrste objava, čiji sadržaj je istovjetan sadržaju obavijesti sukladno direktivama o javnoj nabavi.⁶⁰ Neke države (Češka Republika, Estonija, Latvija) koriste standardne obrasce za objavu informacija o sklopljenim ugovorima iznad vrijednosnih pragova i za objavljivanje ugovora ispod europskih vrijednosnih pragova.⁶¹

Kako bi smanjile rizik od korupcije, neke države članice su uvele obvezu objave cjelovitih ugovora o javnoj nabavi. Tako je u Slovačkoj, gdje je korupcija dugogodišnji problem, uvedena obveza objavljivanja cjelovitih ugovora o javnoj nabavi u Središnjem registru ugovora,⁶² u kojem se nalazi i popis ugovora koja su od 1. siječnja 2011. sklopila javnopravna tijela. Svi ugovori o javnoj nabavi se moraju objaviti u Registru i stupaju na snagu tek dan nakon dana objave u Registru.⁶³ Unatoč većoj transparentnosti i dalje postoje zlouporabe, zbog čega se u Slovačkoj poduzima daljnja reforma sustava javne nabave.⁶⁴ Ipak, objavljivanjem cjelovitih ugovora o javnoj nabavi znatnije je smanjen rizik korupcije, budući da je na taj način osiguran lakši pristup javnosti podacima o javnoj nabavi, te je omogućeno lakše otkrivanje koruptivnih radnji.

⁵⁷ Informacije koje sadržavaju standardni obrasci sadržane su u Prilogu V. Dio D: Direktive 2014/24/EU, odnosno u Prilogu XII Direktive 2014/25/EU.

⁵⁸ "Direktiva 2014/24/EU", čl. 52. st. 2., odnosno "Direktiva 2014/25/EU", čl. 72. st. 2.

⁵⁹ "Public Contract Regulation", 2015 - No. 102.

⁶⁰ Ibid., čl. 50. st. 2.

⁶¹ OECD, *Public Procurement in EU Member States*, str. 15.

⁶² Središnji registar ugovora dostupan je na web stranici <http://www.crz.gov.sk/> (stranica posjećena 19. 5. 2016).

⁶³ European Commission, *EU Anti-corruption Report*, ANNEX 25, str. 9–10.

⁶⁴ Ibid., str. 10.

3.

Objavljivanje ugovora u BiH: Analiza važeće legislative

Relevantnost izvora europskog prava u BiH progresivno se povećava kako se država približava članstvu u EU. BiH ima status potencijalnog kandidata za članstvo u EU, a potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane (SSP),⁶⁵ preuzela je obvezu postupnog usklađivanja postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, te obvezu propisane primjene i provođenja postojećeg i budućeg zakonodavstva.⁶⁶ Otuda i dužnost BiH da svoje obveze, sadržane u relevantnim europskim pravnim aktima (u konkretnom slučaju direktivama o javnoj nabavi), prenese u svoje zakonodavstvo na odgovarajući način, s dovoljnom razinom jasnoće i sigurnosti da bi se ostvarilo učinkovito funkcioniranje sustava. U BiH se posljednje vrijeme poduzimaju sustavne aktivnosti radi unaprjeđenja instituta javne nabave u cijelosti, pa tako i u dijelu koji se odnosi na afirmaciju transparentnog objavljivanja sklopljenih ugovora o javnoj nabavi.

Međutim, iako je BiH donijela novi Zakon o javnim nabavama, koji je u primjeni od studenog 2014. godine,⁶⁷ a koji sadržava rješenja koja doprinose realizaciji načela transparentnosti u BiH, i dalje nije u dovoljnoj mjeri osigurana realizacija ovog načela pri objavljivanju ugovora o javnoj nabavi. Postojeća razina transparentnosti svodi se na obvezu objavljivanja informacija o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi i izmjenama ugovora, ali se zanemaruju značajna pitanja kao što su način objavljivanja, pretpostavke za dopuštenu mogućnost izmjena ugovora, te objavljivanje tih izmjena. Preuzimanjem rješenja iz direktiva o javnoj nabavi značajno bi se smanjila mogućnost zlouporaba te unaprijedila razina transparentnosti, a pitanja na koja direktive ne odgovaraju odgovore mogu dati iskustveno provjerena rješenja pojedinih država članica. To istodobno ne znači da postoji univerzalni obrazac za razrješenje određene problematike,

⁶⁵ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, čl. 74. Tekst SSP dostupan na web stranici Direkcije za evropske integracije Vijeća ministara BiH: http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/default.aspx?id=9812&langTag=bs-BA (stranica posjećena 19. 5. 2016).

⁶⁶ Ibid., čl. 70.

⁶⁷ Prema "Zakonu o javnim nabavama", čl. 125. st. 1., ovaj Zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH", dakle od 29. travnja 2014. godine, s odgođenom primjenom od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

već da u pojedinim državama postoje pojedina normativna rješenja, koja su se u praksi pokazala uspješnima u smislu bolje realizacije načela transparentnog objavljivanja ugovora. Primjer takvog normativnog rješenja su i direktivama o javnoj nabavi predviđeni, a prihvaćeni od strane država članica, standardni obrasci za objavljivanje sklopljenih ugovora o javnoj nabavi, čija je svrha unaprjeđenje i automatiziranje postupka objavljivanja, a koji mogu smanjiti probleme vezano za precizno sastavljanje formalnih objava.

U cilju realizacije transparentnosti cjelovitog postupka javne nabave, načelo transparentnosti je uneseno u tekst ZJN-a, koji određuje da su ugovorna tijela dužna postupati transparentno.⁶⁸ Zakonodavac u BiH se nije poslužio opisnom (deskriptivnom) metodom i u tekst zakona nije unio sadržaj ovog načela na način da je, a slično kako je to primjerice učinio slovenski zakonodavac,⁶⁹ odredio da se načelo javnosti osigurava besplatnim objavama obavijesti o javnim nabavama na portalu javne nabave. ZJN načelo transparentnosti izričito ne proklamira u posttenderskoj fazi, ali se ono susreće u njegovim pojedinim, nesustavno proklamiranim odredbama, koje se odnose na objavljivanje informacija o sklopljenim ugovorima.⁷⁰ Prema odredbama ZJN-a, transparentnost ugovora bi se trebala osigurati i objavom izmjena ugovora. Ključni elementi i odluke u pojedinim postupcima nabave bi trebali biti dokumentirani i u izvješću o nabavi, koje je, osim što ima značajnu ulogu kontroliranja ugovora, sredstvo u cilju osiguranja transparentnosti ugovora. Oglašavanje ugovora o javnoj nabavi osigurava se i vođenjem i objavljivanjem registra ugovora o javnoj nabavi, ali i obvezom čuvanja preslike sklopljenih ugovora. Ugovorna tijela bi trebala čuvati preslike sklopljenih ugovora velike vrijednosti, kako bi zainteresiranim stranama omogućili pristup tim dokumentima u skladu s primjenjivim pravilima o pristupu dokumentima.

3.1. Objavljivanje informacija o sklopljenim ugovorima o javnoj nabavi

3.1.1. Obavijest o sklapanju (dodjeli) ugovora

Oglašavanje ugovora o javnoj nabavi je jedna od radnji ugovornih tijela u posttenderskoj fazi javne nabave, kojom se na propisan način otkriva sklapanje i sadržaj ugovora o javnoj nabavi, a kako bi se sa tim činjenicama mogla upoznati šira javnost. ZJN predviđa obvezu ugovornih tijela da objavljuju obavijest o dodjeli ugovora i to najkasnije u roku od 30 dana od dana sklapanja ugovora ili okvirnog

⁶⁸ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 3. st. 1.

⁶⁹ “Zakon o javnem naročanju”, čl. 6. st. 1.

⁷⁰ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74. vezano za čl. 36.

sporazuma,⁷¹ što je u skladu sa zahtjevima direktiva o javnoj nabavi.⁷² Ako je pak riječ o ugovorima na koje se primjenjuje poseban režim i ugovora sklopljenih na osnovu okvirnih sporazuma, takvi ugovori se objavljuju tijekom jedne godine i to najkasnije 30 dana od isteka kalendarske godine.

No, iako ZJN najprije određuje da se okvirni sporazumi objavljuju 30 dana od dana sklapanja okvirnog sporazuma, u istom članku⁷³ u sljedećem stavku⁷⁴ navodi da u slučaju sklapanja okvirnog sporazuma ugovorno tijelo objavljuje obavještenje o dodjeli ugovora najkasnije 30 dana od isteka kalendarske godine. Direktive određuju isti način i rok objavljivanja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, s tim da određuju da ugovorna tijela nisu obvezna slati obavijest o rezultatima postupka nabave za svaki (pojedinačni) ugovor utemeljen na tom sporazumu.⁷⁵ Države članice mogu odlučiti da ugovorna tijela grupiraju obavijesti o rezultatima postupka nabave za ugovore koji se temelje na okvirnom sporazumu na tromjesečnoj osnovi. U tom slučaju, šalju se grupirane obavijesti u roku 30 dana od završetka svakog tromjesečja.

Pretpostavka je da je zakonodavac u BiH imao u vidu navedene zahtjeve direktiva, ali je nejasno formulirao odredbu članka koji govori o slanju obavijesti o sklopljenom ugovoru temeljem okvirnog sporazuma,⁷⁶ koja bi da je ispravno formulirana glasila da ugovorno tijelo objavljuje obavijest o dodjeli pojedinačnih ugovora sklopljenih temeljem okvirnog sporazuma. Naime, pojam “ugovor” u ovom dijelu ZJN-a koristi se u smislu pojedinačnog ugovora sklopljenog temeljem okvirnog sporazuma, pri čemu se isti pojam (“ugovor”) koristi i općenito za ugovore o javnoj nabavi.⁷⁷ Korištenje istog pojma za različite situacije uvjetuje nejasnoće i poteškoće pri tumačenju i primjeni. Korištenjem adekvatne terminologije otklonile bi se poteškoće koje se javljaju zbog različitog tumačenja istih korištenih pojmova (homonima). Uz to, ZJN je trebao skratiti rok za objavu pojedinačnih ugovora sklopljenih temeljem okvirnog sporazuma u skladu sa zahtjevima direktiva, tako da rok za objavu ne bi trebao biti “30 dana od isteka kalendarske godine”, već 30 dana od završetka svakog tromjesečja.

U BiH ne postoji obveza objavljivanja ugovora o javnoj nabavi, koji se sklapaju nakon provedenog postupka konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda niti direktnih sporazuma, zato što je riječ o nabavi male vrijednosti (konkurentski

⁷¹ O obavijesti o dodjeli ugovora v. “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74.

⁷² “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 50. st. 1., odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, čl. 70. st. 1.

⁷³ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74. st. 1.

⁷⁴ Ibid., st. 2.

⁷⁵ “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 50. st. 3., odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, čl. 70. st. 3.

⁷⁶ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74. st. 2.

⁷⁷ V. naslov čl. 72. Zakona o javnim nabavama.

zahtjev),⁷⁸ odnosno bagatelnim nabavama (direktni sporazum).⁷⁹ Obveza objavljivanja takvih ugovora postoji samo ako ugovorno tijelo koristi otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak (s objavom ili bez objave obavijesti), natječaj za izradu idejnog rješenja ili natjecateljski dijalog.⁸⁰ Takvi ugovori (male vrijednosti) ne zahtijevaju obaveznu objavu ni u hrvatskom Zakonu o javnoj nabavi,⁸¹ ali taj Zakon predviđa obvezu naručitelja (ugovornih tijela) da vode i objavljuju registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, neovisno o njihovoj vrijednosti,⁸² na koji način je hrvatski zakonodavac osigurao i objavu sklopljenih ugovora male vrijednosti. Slovenski *Zakon o javnem naročanju* predviđa da ugovorna tijela mogu objaviti obavijesti o ugovorima manje vrijednosti,⁸³ koje po zakonu nisu dužna objaviti.⁸⁴

Treba istaknuti da veliki broj država ima ista pravila za objavljivanje ugovora male i velike vrijednosti.⁸⁵ U Poljskoj se, primjerice, od ugovornih tijela zahtijeva da na svojim internetskim stranicama objave obavijesti za sve ugovore, kako za ugovore koji su iznad, ali i ispod vrijednosnih pragova na nivou države.⁸⁶ Preuzimanje rješenja da se obavezno objavljuju svi ugovori o javnoj nabavi bez obzira na njihovu vrijednost i vrstu provedenog postupka, iako nije obveza s obzirom na europske standarde, doprinijela bi jačanju razine transparentnosti ugovora o javnoj nabavi, a posljedično i transparentnosti cjelokupnog sustava javne nabave u BiH.⁸⁷

Obavijesti o dodjeli ugovora o javnoj nabavi objavljuju se na portalu javnih nabava, a sažetak svih obavijesti u “Službenom glasniku BiH”, pri čemu ZJN određuje da se obavijesti pripremaju i šalju na objavu elektronički, na način i u rokovima utvrđenim podzakonskim aktom koji donosi Agencija za javne nabave (u daljem tekstu Agencija).⁸⁸ Međutim, donošenje podzakonskih akata

⁷⁸ Čija je procijenjena vrijednost nabave roba i usluga manja od iznosa od 50.000,00 KM, odnosno kada je procijenjena vrijednost za radove manja od iznosa od 80.000,00 KM (“Zakon o javnim nabavama”, čl. 87. st. 2.).

⁷⁹ Čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM (“Zakon o javnim nabavama”, čl. 87. st. 3.).

⁸⁰ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 87. st. 4. vezano za čl. 74. st. 1.

⁸¹ I u Hrvatskoj je nabava male vrijednosti izuzeta od primjene Zakona o javnoj nabavi, a koje pitanje ugovorna tijela uređuju svojim aktom (hrvatski “Zakon o javnoj nabavi”, čl. 18. st. 3.).

⁸² Način vođenja i objavljivanja registra ugovora te podaci koji se unose u registar sadržani su u odredbi čl. 21. hrvatskog Zakona o javnoj nabavi.

⁸³ Slovenski Zakon o javnem naročanju u čl. 21. određuje visinu graničnih vrijednosti na koje se taj zakon primjenjuje.

⁸⁴ “Zakon o javnem naročanju”, čl. 52. st. 5.

⁸⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Public Procurement in EU Member States*, str. 18.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Tako i Nermina Voloder, *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini*, str. 42.

⁸⁸ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 36. st. 2.

ovakve vrste ne bi trebalo biti prepušteno Agenciji, zato što Agencija nema ovlast za njihovo donošenje, iako ima značajnu ulogu u pripremi i izradi nacrtu pratećih podzakonskih akata.⁸⁹ Donošenje ovakve vrste podzakonskih akata je u nadležnosti Vijeća ministara BiH,⁹⁰ koje je ZJN-om trebalo ovlastiti da posebnim aktom za primjenu ili izvršenje ZJN-a uredi pojedinosti i uvjete, odnosno način objave ugovora o javnoj nabavi i njihov sadržaj.⁹¹ Štoviše, nema opravdanja da iste vrste akata, kao što su podzakonski akt za provedbu zakona u dijelu koji se odnosi na sadržaj informacija obavijesti o dodjeli ugovora⁹² i onoga kojim se uređuje način i oblik objave osnovnih elemenata ugovora i njegovih izmjena na internetskoj stranici ugovornih tijela⁹³ donose različita tijela. Osim toga, radi se o provedbenim aktima iste pravne snage, koji imaju isti značaj (provedbeni akti ZJN-a) i svrhu (nadzor), a donošenje takve vrste akata ZJN-om nije svrstano među nadležnosti Agencije.⁹⁴

ZJN na dva mjesta uređuje pitanja objava obavijesti i to na način da najprije određuje da se obavijesti o dodjeli ugovora, kao i druge obavijesti o postupku javne nabave, šalju na objavu elektronički, na način i u rokovima utvrđenim podzakonskim aktom koji donosi Agencija,⁹⁵ pa potom određuje da obavijest o dodjeli ugovora sadrži informacije koje podzakonskim aktom uređuje Agencija.⁹⁶ U praksi, usvojen je jedan podzakonski akt koji bi trebao uređivati obavijesti o dodjeli ugovora, a koji bi, s obzirom na naziv, trebao biti "Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora".⁹⁷ Međutim, taj akt je donesen temeljem ovlaštenja iz članka ZJN-a koji govori o izvješćima o postupku javne nabave,⁹⁸ a ne temeljem ovlaštenja iz članka koji govori o obavijesti o dodjeli ugovora.⁹⁹ Drugim riječima, podzakonski akt "Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora" trebao je biti donesen temeljem ovlaštenja

⁸⁹ Čl. 92. Zakona o javnim nabavama sadržava ovlasti Agencije, a među kojima je i ovlast priprema i izrada podzakonskih akata (st. 3. toč. pod a).

⁹⁰ Vijeće ministara je tijelo izvršne vlasti BiH koje vrši svoja prava i dužnosti kao vladine funkcije ("Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08, čl. 2.).

⁹¹ Treba napomenuti i da takve vrste podzakonskih akata i u Hrvatskoj i Sloveniji donose vlade tih država (v. čl. 55. st. 5. hrvatskog Zakona o javnoj nabavi, odnosno čl. 52. st. 3. slovenskog Zakona o javnem naročanju).

⁹² Podzakonski akt koji donosi Agencija za javne nabave ("Zakon o javnim nabavama", čl. 74. st. 3.).

⁹³ Podzakonski akt koji donosi Vijeće ministara BiH ("Zakon o javnim nabavama", čl. 75. st. 2.).

⁹⁴ O nadležnostima Agencije, v. "Zakon o javnim nabavama", čl. 92. st. 3.

⁹⁵ "Zakon o javnim nabavama", čl. 36. st. 2.

⁹⁶ Ibid., čl. 74. st. 3.

⁹⁷ "Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora", *Službeni glasnik BiH* 156/15.

⁹⁸ "Zakon o javnim nabavama", čl. 75.

⁹⁹ Ibid., čl. 74.

iz odredbe ZJN-a pod naslovom “Obavijest o dodjeli ugovora”,¹⁰⁰ a ne temeljem odredbe ZJN-a pod naslovom “Izvješća o postupku javne nabave”.¹⁰¹ Ni “Naputak o uvjetima i načinu objave obavijesti i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijski sustav ‘e-Nabave’”¹⁰² nije donesen temeljem ovlaštenja iz odredbe članka koji govori o objavi obavijesti o dodjeli ugovora.¹⁰³ Shodno tome, preostaje zaključiti da podzakonski akt donesen temeljem ovlaštenja iz odredbe članka koji govori o obavijesti o dodjeli ugovora, zapravo, nije donesen.

S druge strane, “Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora” je doneseno temeljem ovlaštenja iz ZJN-a koji govori o objavi osnovnih elemenata na internetskoj stranici ugovornog tijela,¹⁰⁴ iz čega proizlazi da se radi o objavlivanju i vođenju registra ugovora i okvirnih sporazuma. Obavijesti o dodijeljenim ugovorima, izvješća u postupcima javne nabave i registar ugovora o javnoj nabavi nužno treba razlikovati, o čemu se nije vodilo računa prilikom donošenja podzakonskih akata.

3.1.2. Objavlivanje informacija o sklopljenim ugovorima zaštićenih oznakom poslovne tajne

Zaštita tajnosti podataka predstavlja iznimku od načela javnosti u postupcima javne nabave, te je kao takvu treba usko tumačiti. Odredbe koje se odnose na zaštitu povjerljivih informacija ni na koji način ne bi trebale spriječiti javnu objavu dijelova ugovora koji nisu povjerljive prirode, uključujući sve naknadne izmjene ugovora.¹⁰⁵ Bitno je naglasiti da samo određeni podaci mogu nositi oznaku tajnosti, dok je objavlivanje podataka o sklopljenom ugovoru o javnoj nabavi pravilo.¹⁰⁶ Ako nema iznimke, objavlivanje podataka je obvezno.¹⁰⁷ U svakom slučaju, s obzirom na to da je pristup podacima u postupcima javne nabave pravilo, iznimke u smislu zaštite poslovne tajne treba usko tumačiti i ne bi se smjele koristiti za prikrivanje poslova koje plaćaju porezni obveznici, a koji su štetni za javni interes. Međutim, pojedine države članice su sklone povjerljivost podataka široko tumačiti. Tako se, primjerice, zadnjih 20 godina

¹⁰⁰ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74.

¹⁰¹ Ibid., čl. 75.

¹⁰² “Naputak o uvjetima i načinu objave obavijesti i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijski sustav ‘e-Nabave’”, *Službeni glasnik BiH* 90/14.

¹⁰³ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 74. st. 3.

¹⁰⁴ Ibid., čl. 75. st. 2.

¹⁰⁵ “Direktiva 2014/24/EU”, toč. 51. preambule, odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, toč. 62. preambule.

¹⁰⁶ Odredbe koje se odnose na zaštitu povjerljivih informacija ni na koji način ne sprječavaju javnu objavu dijelova sklopljenih ugovora koji nisu povjerljive prirode, uključujući sve naknadne izmjene. Tako “Direktiva 2014/24/EU”, toč. 51. preambule.

¹⁰⁷ Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, str. 1343.

klauzule o povjerljivosti podataka intenzivno koriste u Rumunjskoj, koji slučajevi su imali širokog odjeka u medijima, a neki su i procesuirani.¹⁰⁸

Stoga bi bilo od koristi da je zakonodavac u BiH proklamirao ovo načelo i u post-tenderskoj fazi javne nabave te da je naveo koji podaci ne mogu biti označeni poslovnom tajnom pri objavljivanju ugovora o javnoj nabavi, što nije učinio. Iako ZJN sadržava odredbe o povjerljivosti,¹⁰⁹ njihova općenita formulacija i sadržaj ne uključuje povjerljivost podataka iz ugovora o javnoj nabavi. Ipak, tumačenjem odredaba o povjerljivosti može se doći do zaključka koji se podaci iz ugovora o javnoj nabavi ne bi mogli, odnosno ne bi trebali smatrati poslovnom tajnom. Poslovnom tajnom, primjerice, ne bi mogli biti označeni podaci o stranama ugovora, što je i logično, jer je riječ o podacima koji su javno objavljeni na javnom otvaranju ponuda.¹¹⁰ Iz istih razloga poslovnom tajnom ne mogu biti označeni ni podaci o ukupnoj i pojedinačnim cijenama u ponudi. Navedeno i zbog toga što ti podaci o cijeni ne mogu biti označeni povjerljivima ni u ponudi gospodarskih subjekata.¹¹¹

Poslovnom tajnom ne bi se mogli označiti niti podaci zahtijevani u tenderskoj dokumentaciji. Ako je zahtijevane podatke moguće okvalificirati uvjetima i zahtjevima iz tenderske dokumentacije, takvi podaci se ne mogu označiti poslovnom tajnom. Uz to, riječ je o podacima koji se ne bi smjeli označiti poslovnom tajnom niti u ponudi gospodarskih subjekata.¹¹² Navedeno osobito s obzirom na obvezu ugovornog tijela da učini dostupnom tendersku dokumentaciju, odnosno da omogući uvid u tendersku dokumentaciju zainteresiranim kandidatima¹¹³/ponuditeljima.¹¹⁴ Budući da tenderska dokumentacija sadržava i nacrt ugovora ili osnovne elemente ugovora,¹¹⁵ onda ni ti osnovni elementi, prethodno sadržani u tenderskoj dokumentaciji, ne bi u postupku objavljivanja ugovora o javnoj nabavi trebali biti označeni poslovnom tajnom.

¹⁰⁸ Partnerstvo za društveni razvoj i Expert Forum, *Mjere protiv prijevare u javnoj nabavi na jedinstvenom tržištu EU: Zakonska, institucionalna i tehnička rješenja* (Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj, 2014).

¹⁰⁹ "Zakon o javnim nabavama", čl. 11.

¹¹⁰ O javnom otvaranju ponuda govori čl. 63. Zakona o javnim nabavama.

¹¹¹ "Zakon o javnim nabavama", čl. 11. st. 1. toč. pod a).

¹¹² Ibid., čl. 11. st. 1. toč. pod c).

¹¹³ Za zakonsku definiciju kandidata, v. "Zakon o javnim nabavama", čl. 2. st. c. toč. 2.

¹¹⁴ "Zakon o javnim nabavama", čl. 55.

¹¹⁵ Ibid., čl. 53. st. 3. toč. pod r). Nacrt ugovora je potrebno priložiti tenderskoj dokumentaciji, tako da se svi ponuditelji mogu natjecati na istoj osnovi.

3.2. Objavlivanje informacija o izmjenama ugovora o javnoj nabavi

3.2.1. Izmjene ugovora o javnoj nabavi

Nakon što odluka o odabiru bude donesena, prije ali i nakon sklapanja ugovora može se dogoditi da se pojave situacije kada ugovor treba sadržajno prilagoditi, ukoliko se pokaže da nije više prikladan ili da su se nepredviđeno izmijenile vanjske okolnosti. Moguće je da do potrebe za izmjenama dođe kada je ugovorna strana (dobavljač) odabrana u postupku javne nabave, ali ugovor nije sklopljen ili kada je ugovor već sklopljen. U prvom slučaju izmjene ugovora mogu biti posljedica međusobnog sporazuma ugovornih strana ili inicijative jedne ugovorne strane (primjerice kada ugovorno tijelo mijenja projekt u postupku sklapanja ugovora). U drugom slučaju se sklopljeni ugovor može izmijeniti pod uvjetima predviđenim u samom ugovoru ili pak mogu biti posljedica sporazuma ugovornih strana.¹¹⁶ Bez obzira na to o kojoj je od te dvije situacije riječ, radi se o izmjenama koje trebaju biti dostupne javnosti. U prvoj situaciji izmjene se objavljuju objavom sklopljenog ugovora, a u drugoj objavlivanjem izmjena ugovora.

Sama mogućnost izmjena ugovora nije upitna, osobito kod ugovora sklopljenih na neodređeno ili na duže vrijeme, ali treba imati na umu da ta mogućnost izmjena otvara prostor zlouporabama. Primjerice, ugovorno tijelo se može dogovoriti sa favoriziranim gospodarskim subjektom da svoju ponudu učini izuzetno povoljnom, s tim da se nakon sklapanja ugovora povisi cijena, produlje rokovi za ispunjenje ugovora ili općenito olakša ispunjenje ugovora. Nakon sklapanja ugovora ugovorno tijelo i dobavljač se mogu dogovoriti da potonji isporuči manju količinu robe, pri čemu može doći do povećanja cijene, čime se daje prednost dobavljaču u odnosu na druge gospodarske subjekte koji nude svoju robu, radove ili usluge na tržištu.

Postoje i mogući rizici sklapanja ugovora o dodatnim radovima ili uslugama, bez ostvarivanja propisanih uvjeta. ZJN za takve moguće situacije ne ograničava primjenu načela dispozitivnosti, a što je, s obzirom na to da predviđa mogućnost izmjena ugovora,¹¹⁷ trebao učiniti. U cilju osiguranja minimalne razine transparentnosti u takvim situacijama bilo je nužno ZJN-om uvesti razlikovanje između značajnih od manje značajnih izmjena, pa potom primijeniti europske standarde u smislu unošenja u zakonski tekst uvjeta pod kojim se izmjene ugovora mogu dopustiti bez provođenja novog postupka javne nabave (manje značajne izmjene ugovora o javnoj nabavi), odnosno uvjeta pod kojima je potrebno provesti novi postupak javne nabave (značajne izmjene ugovora o javnoj nabavi).

¹¹⁶ Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, str. 578–579.

¹¹⁷ “Zakon o javnim nabavama”, čl. 75. st. 2.

3.2.1.1. Manje značajne izmjene ugovora o javnoj nabavi

ZJN nije propisao koje se izmjene ugovora smatraju manje značajnima, što je ozbiljan propust zakonodavca u BiH, jer se radi o temeljnom zahtjevu u smislu poboljšanja sustava javne nabave u fazi izvršenja ugovora, a kako bi se osigurala transparentnost postupka sklapanja i izvršavanja ugovora i jednako postupanje prema gospodarskim subjektima. Upute za ocjenjivanje izmjena manje bitnima Sud EU je dao još u predmetu *Presstext*,¹¹⁸ pa potom i u predmetu *Wall AG*,¹¹⁹ u kojima Sud uvodno naglašava da su izmjene ugovora u vrijeme njegovog izvršenja načelno moguće i dopustive, osim ako se ne radi o bitnom sastojku ugovora. Ti stavovi Suda EU uneseni su i u tekst novih direktiva o javnoj nabavi, koje predviđaju mogućnost izmjena ugovora o javnoj nabavi.¹²⁰ Ugovore i okvirne sporazume moguće je mijenjati bez provođenja novog postupka javne nabave u skladu sa zahtjevima direktiva: ako su izmjene predviđene u tenderskoj dokumentaciji, pod uvjetom da ne mijenjaju prirodu ugovora ili okvirnog sporazuma, kada su u pitanju dodatne isporuke, ako promjena dobavljača nije moguća zbog gospodarskih ili tehničkih razloga ili bi prouzročila znatno povećanje troškova za ugovorno tijelo ili ako je riječ o nepredviđenim okolnostima u visini do polovice vrijednosti osnovnog ugovora. Granice do kojih je moguće mijenjati prvotni ugovor sadržane su u odredbama direktiva o javnoj nabavi.¹²¹

Radi osiguranja transparentnosti, važeći ZJN predviđa obvezu ugovornih tijela da sve izmjene ugovora do kojih dođe tijekom realizacije ugovora objave na način i u obliku koji će podzakonskim aktom propisati Vijeće ministara BiH.¹²² To objavljivanje bi se, sukladno ZJN-u, trebalo izvršiti na internetskoj stranici ugovornog tijela i fakultativno je, jer ovisi o tome ima li ugovorno tijelo internetsku stranicu. Ako nema, onda nema ni obvezu objavljivanja izmjena.¹²³ S obzirom na europske standarde i praksu država članica, i zakonodavac u BiH je trebao predvidjeti uvjete za moguće izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, pa potom predvidjeti i obvezu objavljivanja tih izmjena u roku i na način kojim je to predviđeno za objavljivanje ugovora o javnoj nabavi i na posebno kreiranom obrascu za objavljivanje izmjena ugovora. U protivnom ugovorna tijela bi i dalje imala mogućnost izmjena uvjeta ugovora po vlastitom nahođenju, bez ikakvih ograničenja. Osim toga, doneseni “Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora”¹²⁴ nazivom odgovara podzakonskom aktu koji se

¹¹⁸ European Court of Justice, *Presstext Nachrichtenagentur GmbH vs. Republik Österreich (Bund)*.

¹¹⁹ European Court of Justice, *Wall AG vs. Stadt Frankfurt am Main*.

¹²⁰ “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 72., odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, čl. 89.

¹²¹ Uvjete za manje značajne izmjene ugovora sadržava “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 72. st. 1–3, odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, čl. 89. st. 1–3.

¹²² “Zakon o javnim nabavama”, čl. 75. st. 2.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ “Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora”, *Službeni glasnik BiH* 56/15

odnosi na objavu ugovora,¹²⁵ ali pravna osnova donošenja tog akta¹²⁶ i sadržaj toga Napatka govori da se on odnosi na vođenje registra ugovora o javnoj nabavi, a ne na objavljivanje ugovora.

Ako je riječ o manje značajnim izmjenama, onda se objavljivanje treba izvršiti na isti način kao objavljivanje osnovnog ugovora, a sadržaj takve objave je, također, trebao biti preciziran ZJN-om. Direktive o javnoj nabavi predviđaju sadržaj obavijesti o izmjenama ugovora o javnoj nabavi tijekom njegovog trajanja.¹²⁷ I slovenski *Zakon o javnem naročanju* predviđa objavu informacija o izmjenama ugovora o javnoj nabavi na portalu javne nabave, a razloge za izmjene ugovora ili okvirnog sporazuma, kao i svoje opravdanje, ugovorno tijelo mora dokumentirati bez obzira na mogućnost objavljivanja obavijesti o izmjenama i dopunama ugovora o izvršenju.¹²⁸

S obzirom na značaj izmjena ugovora, direktive određuju obvezu ugovornog tijela da objavi informacije o tim izmjenama, pri čemu treba napomenuti da se objavljuju samo manje značajne izmjene ugovora o javnoj nabavi. Ako je riječ o značajnim izmjenama, ugovorno tijelo je dužno provesti novi postupak javne nabave. No, u tom slučaju zakonodavac u BiH treba uzeti u obzir predviđenu obvezu raskida ugovora.

3.2.1.2. Značajne izmjene ugovora

Značajne izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja smatraju se novim ugovorom, za koje je ugovorno tijelo obvezno provesti novi postupak javne nabave. Izmjena se smatra značajnom ako izmjena uzrokuje promjenu prirode osnovnog ugovora, ako se unose uvjeti koji nisu bili sadržani u tenderskoj dokumentaciji, ako se izmjenom mijenja ekonomska ravnoteža ugovora na način

¹²⁵ "Zakon o javnim nabavama", čl. 74.

¹²⁶ Naputak je donesen po ovlaštenju iz čl. 75. st. 2. Zakona o javnim nabavama.

¹²⁷ Prilog V. Dio G Direktive 2014/24/EU, odnosno Prilog XVI. Direktive 2014/25/EU. Podaci koji sadržavaju obavijesti prema navedenom Prilogu su: ime, identifikacijski broj (ako je predviđen u nacionalnom zakonodavstvu), adresa, uključujući NUTS kod, telefonski broj, broj telefaksa, adresa e-pošte i internetska adresa javnog naručitelja te, ovisno o slučaju, adresa e-pošte i internetska adresa službe u kojoj se mogu dobiti dodatne informacije; CPV oznake; NUTS kod za glavno mjesto izvođenja radova u slučaju ugovora o radovima ili NUTS kod za glavno mjesto isporuke ili izvedbe u slučaju ugovora o robi i uslugama; Opis nabave prije i poslije izmjene; priroda i raspon radova, priroda i količina ili vrijednost robe, priroda i raspon usluga; kad je primjenjivo, povećanje cijene prouzročeno uvođenjem izmjene: opis okolnosti usljed kojih je bilo potrebno uvesti izmjenu; datum odluke o dodjeli ugovora; kad je primjenjivo, adresa, uključujući NUTS kod, telefonski broj, broj telefaksa, adresa e-pošte i internetska adresa novog gospodarskog subjekta ili novih gospodarskih subjekata; dodatak o tome je li ugovor povezan s projektom i/ili programom koji se financira iz fondova EU; naziv i adresa nadzornog tijela i tijela nadležnog za postupke pravne zaštite i, prema potrebi, postupke mirenja; detaljni podaci o rokovima za postupke pravne zaštite ili, prema potrebi, naziv, adresa, telefonski broj, broj telefaksa i adresa e-pošte službe u kojoj se ti podaci mogu dobiti; datum ili datumi te upućivanje ili upućivanja na prethodne objave u Službenom listu EU od važnosti za ugovor ili ugovore na koje se odnosi ova obavijest; datum slanja obavijesti; svi drugi relevantni podaci.

¹²⁸ "Zakon o javnem naročanju", čl. 95. st. 5. vezano za st. 3. istog članka.

koji nije predviđen osnovnim ugovorom, ako se povećava obujam osnovnog ugovora ili okvirnog sporazuma u slučaju promjene dobavljača, što nije posljedica njegovog restrukturiranja.¹²⁹

Da bi provelo novi postupak, ugovorno tijelo bi trebalo poduzeti određene radnje u smislu raskida ugovora. S obzirom na to da su interesi i volja ugovornih strana ugovora o javnoj nabavi na određeni način potčinjeni javnom interesu, sama ta činjenica zahtijeva drukčije reguliranje mogućnosti raskida tog ugovora u odnosu na opća pravila građanskog prava. Zbog toga direktive o javnoj nabavi predviđaju mogućnost, odnosno uvjete raskida ugovora i ostavljaju zakonodavcu svake pojedine države da taj raskid unese u relevantni zakon, poštujući zahtjeve te direktive. Do raskida ugovora može doći u slučaju kada je ugovor o nabavi potrebno značajnije izmijeniti, kao i u drugim slučajevima predviđenim europskim pravom.¹³⁰ Kako bi se zajamčila sukladnost s tim zahtjevom i ZJN je trebao osigurati da ugovorna tijela imaju mogućnost raskinuti javni ugovor tijekom njegova trajanja.¹³¹ Štoviše, kako bi se osigurala sukladnost s obvezama prema europskom pravu u području javne nabave, ZJN-om bi trebalo predvidjeti uvjete pod kojima može doći do raskida ugovora. Uvjete za raskid ugovora unio je u zakonski tekst i slovenski zakonodavac,¹³² dok hrvatski Zakon o javnoj nabavi ne sadržava odredbe o raskidu. Razlog tome je što hrvatski Zakon o javnoj nabavi još nije usklađen sa zahtjevima novih direktiva o javnoj nabavi.

Raskinuti se može samo onaj ugovor koji je valjan i ako još nije ispunjen.¹³³ Predviđanjem raskida ugovora u slučaju kada to zahtijeva europsko pravo govorilo bi se o raskidu ugovora o javnoj nabavi na osnovu zakona. Direktiva zahtijeva izjavu volje kao pretpostavku raskida, što znači da do raskida ugovora ne bi trebalo doći po samom zakonu (*ex lege*), već kao posljedica odluke ugovornog tijela, ali uz ispunjenje određenih uvjeta. Prema tome, unošenjem odredbi o raskidu ugovora u ZJN govorilo bi se o raskidu ugovora i to jednostranom izjavom ugovornog tijela. S obzirom na to da je ugovor o javnoj nabavi u pisanoj formi, on

¹²⁹ Situacije u kojima se izmjene ugovora o javnoj nabavi smatraju značajnima sadržane su u čl. 72. st. 4. Direktive 2014/24/EU, odnosno čl. 89. st. 4. Direktive 2014/25/EU.

¹³⁰ Prema čl. 73. Direktive 2014/24/EU, države članice dužne su osigurati da ugovorna tijela mogu, barem u sljedećim okolnostima i pod uvjetima koji su određeni primjenjivim nacionalnim pravom, raskinuti javni ugovor tijekom njegova trajanja: ako je ugovor značajno izmijenjen, što bi zahtijevalo novi postupak nabave, ako je u vrijeme dodjele ugovora postojala osnova za isključenje gospodarskog subjekta prema čl. 57. st. 1. te Direktive, te je stoga trebao biti isključen iz postupka nabave i ako se ugovor nije trebao dodijeliti ugovaratelju u svjetlu ozbiljne povrede obveza prema Ugovorima i ovoj Direktivi, a koju je proglasio Sud EU u postupku iz članka 258. UFEU-a.

¹³¹ Direktiva koristi izraz *termination of contract*, što u prijevodu znači ograničenje trajanja ugovora, odnosno prestanak ugovora. Radi se o općenitom određenju, koje može uključivati različite načine prestanka ugovora (ispunjenje, nemogućnost ispunjenja, raskid ugovora, otpust duga, otkaz), ali sadržaj govori da je riječ o raskidu ugovora kao jednom od mogućih načina prestanka ugovora građanskog prava.

¹³² "Zakon o javnem naročanju", čl. 96.

¹³³ Petar Klarić i Mladen Verdiš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2014), str. 477.

se može raskinuti i neformalnim sporazumom, osim ako ZJN predvidi drukčije.¹³⁴ Međutim, ugovor o javnoj nabavi bi se trebao raskinuti u pisanom obliku, budući da to zahtijeva cilj zbog kojega je propisana forma za sklapanje ugovora. Pisana forma ugovora o javnoj nabavi je predviđena, između ostalog, zbog osiguranja transparentnosti, pa bi iz istih razloga i izjava o raskidu trebala biti u pisanoj formi i javno objavljena. Iz tog razloga riječ je o opciji koju je potrebno razmotriti i u BiH, unatoč tome što direktive ne zahtijevaju pisanu formu raskida ugovora, već je ta odluka prepuštena zakonodavcu svake pojedine države.¹³⁵

Objavljene informacije o raskinutom ugovoru mogle bi biti od značaja gospodarskim subjektima za kvalitetno pripremanje ponuda, ali i za upoznavanje s mogućim rizikom gubitka posla nakon sklapanja ugovora, a u konačnici i isplativosti sudjelovanja u određenom postupku javne nabave. Na taj način bi se omogućila i kontrola javnosti izvršavanja ugovora o javnoj nabavi te ojačala pravna sigurnost i povjerenje u pravnu državu. Dodatna transparentnost sustava javne nabave osigurala bi odgovornu potrošnju javnog novca te umanjila rizik od korupcije.

3.3. Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma

Osim obveze slanja obavijesti o dodjeli ugovora i izvješća Agenciji, jedna od obveza ugovornih tijela svakako bi trebala biti vođenje registra ugovora o javnoj nabavi. Za vođenje registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nadležna su ugovorna tijela, koja bi trebala objaviti taj registar na svojoj internetskoj stranici. Takvu obvezu, iako ne dovoljno sistematično, predviđa i ZJN, a u nastavku uvjetuje tu obvezu postojanjem internetske stranice.¹³⁶ Međutim, riječ je o neodređenoj dispoziciji, koja ostavlja ugovornom tijelu mogućnost njezinog nepoštivanja. Za dispozicije koje koriste pravni standard (obveza vođenja registra) bitno je da postoji samo jedno ponašanje koje potpuno odgovara dispoziciji, dok bi svako drugo ponašanje trebalo predstavljati prekršaj. Prema tome, vođenje registra bi trebala biti bezuvjetna obveza ugovornih tijela, a neprimjenjivanje te dispozicije (nevođenje registra) bi trebao biti uvjet za primjenu sankcije. Međutim, ZJN ne predviđa sankciju za taj slučaj, već sam ostavlja mogućnost nepoštivanja

¹³⁴ Čl. 68. ZOO-a glasi: "Formalni ugovori mogu biti raskinuti neformalnim sporazumom, izuzev ako je za određeni slučaj zakonom predviđeno što drugo ili ako cilj zbog koga je propisana forma za zaključenje ugovora zahtijeva da raskidanje ugovora bude obavljeno u istoj formi."

¹³⁵ Budući da države članice imaju određenu slobodu u prenošenju direktiva, poštujući posebnosti i postojeće standarde pojedine grane prava. Navedeno tim prije što je prema čl. 239. st. 3. UFEU-a direktiva "obvezujuća u pogledu rezultata koje je potrebno postići za svaku državu članicu kojoj je upućena, a oblik i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima".

¹³⁶ "Zakon o javnim nabavama", čl. 75. st. 2.

dispozicije. Takva dispozicija je samo pravilo ponašanja koje zakonodavac nalaže i ona sama po sebi ima normativni, ali ne i pravni karakter. Pravna norma će postati kad joj se doda sankcija. Sankcije za sada nema, jer ako ugovorno tijelo nema internetsku stranicu, nema ni obveze vođenja registra.

Ako pojedino ugovorno tijelo ne bi imalo internetsku stranicu, ZJN je to trebao razriješiti predviđanjem zakonske obveze ugovornog tijela da u određenom vremenskom periodu (primjerice svakih šest mjeseci) dostavlja ažurirane registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma Agenciji za javne nabave, koja bi ih onda objavila na svojoj stranici. Takvo rješenje postoji u hrvatskom Zakonu o javnoj nabavi.¹³⁷ Na taj način bi se osigurala pretraživost podataka o sklopljenim ugovorima po ugovornim tijelima koja su ih sklopila, a istodobno omogućila Agenciji analiza sklopljenih ugovora svih ugovornih tijela u državi, kao i statistička obrada i kontrola ugovora.

Što se tiče objavljivanja ugovora na internetskoj stranici ugovornih tijela, ZJN ne sadržava ni moguća rješenja koja su se pokazala kao dobra praksa u pojedinim državama članicama u cilju postizanja više razine transparentnosti, a to je da se na stranici ugovornog tijela ugovori o javnoj nabavi i okvirni sporazumi objavljuju u cijelosti, te da je objava preduvjet za valjanost ugovora (npr. Slovačka).¹³⁸ To konkretno znači da cjelovit ugovor mora biti objavljen u određenom roku od dana sklapanja (primjerice tri mjeseca), jer inače postaje nevažeći.

3.4. Pohrana ugovora o javnoj nabavi

Jedno od sredstava kojim se osigurava transparentnost ugovora o javnoj nabavi je i pohrana (čuvanje) ugovora. Ugovorna tijela bi trebala čuvati preslike sklopljenih ugovora velike vrijednosti, kako bi mogla omogućiti pristup tim dokumentima svim zainteresiranim stranama u skladu s primjenjivim pravilima o pristupu dokumentima.¹³⁹ Direktive i u normativnom dijelu predviđaju obvezu ugovornih tijela da barem tijekom trajanja ugovora čuvaju preslike svih sklopljenih ugovora.¹⁴⁰ Zahtjev je direktiva o javnoj nabavi da ugovorna tijela dokumentiraju tijek svih postupaka nabave, bez obzira na to provode li se elektroničkim putem. U tu svrhu su ugovorna tijela dužna osigurati (čuvati) dostatnu dokumentaciju za opravdanje odluka donesenih u svim fazama postupka nabave, kao što su dokumentacija o komunikaciji s gospodarskim subjektima i internim mišljenjima,

¹³⁷ Hrvatski “Zakon o javnim nabavama”, čl. 21.

¹³⁸ V. toč. 2.2. ove studije.

¹³⁹ “Direktiva 2014/24/EU”, toč. 126. preambule, odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, toč. 132. preambule.

¹⁴⁰ Za vrijednost jednaku ili veću od 1.000.000 € u slučaju ugovora o javnoj nabavi robe ili ugovora o javnim uslugama, odnosno 10.000.000 € u slučaju ugovora o javnim radovima, v. “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 83. st. 6., odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, čl. 99. st. 6.

priprema dokumentacije o nabavi, dijalogu i pregovorima (ako ih je bilo) te odabiru i dodjeli ugovora. Dokumentacija se čuva najmanje tri godine od dana dodjele ugovora.¹⁴¹

ZJN ne predviđa precizan rok u kojem će se ugovori čuvati, već određuje da se ugovori i druga dokumentacija čuvaju sukladno zakonima koji uređuju arhiviranje.¹⁴² I hrvatski i slovenski zakonodavac eksplicitno predviđaju rok za čuvanje ugovora, odnosno dokumentacije za nadmetanje. Tako rok za čuvanje dokumentacije o nabavi u Hrvatskoj iznosi najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave, osim ponuda i zahtjeva za sudjelovanje gospodarskih subjekata u slučaju poništenja postupka javne nabave,¹⁴³ dok u Sloveniji taj rok traje najmanje pet godina od donošenja odluke o odabiru, odnosno najmanje dvije godine po isteku trajanja ugovora.¹⁴⁴

¹⁴¹ “Direktiva 2014/24/EU”, čl. 84. st. 2., odnosno “Direktiva 2014/25/EU”, čl. 100. st. 2.

¹⁴² “Zakon o javnim nabavama”, čl. 76.

¹⁴³ Hrvatski “Zakon o javnim nabavama”, čl. 104. st. 1.

¹⁴⁴ “Zakon o javnem naročanju”, čl. 105. st. 3.

4.

Zaključak

Provedena analiza objavljivanja ugovora o javnoj nabavi pokazuje da je to pitanje u BiH dijelom usklađeno sa zahtjevima direktiva o javnoj nabavi, ali i dalje postoje normativne nedostatnosti, osobito što se tiče potpunosti i funkcionalnosti, a što nedvojbeno ukazuje na potrebu za temeljitom zakonodavnom reformom. U tom procesu treba uzeti u obzir zahtjeve novih direktiva o javnoj nabavi, ali i iskustva pojedinih država članica. U ovoj studiji su detektirana neka sporna zakonodavna rješenja, koja bi, da su ispravno i potpuno formulirana, doprinijela povećanju transparentnosti i učinkovitosti sustava javne nabave u BiH.

Pri izradi ZJN-a nisu ostvareni zahtjevi jasnoće, kvalitete i kvantitete stila kao općih načela za izradu pravnih propisa. ZJN koristi nedefinirane pojmove, a što, s obzirom na osjetljivost područja, nije poželjno. Naime, ZJN-om nije uspostavljena jasna distinkcija između objavljivanja ugovora o javnoj nabavi, slanja izvješća o javnoj nabavi i vođenja registra ugovora o javnoj nabavi, a čije postojanje proizlazi iz pojedinih nesustavno formuliranih odredaba. Izražena normativna konfuzija uvjetovala je i propuste u odnosu na donošenje i sadržaj podzakonskih akata. ZJN ne sadržava ni pretpostavke za moguće izmjene ugovora o javnoj nabavi, niti sadržava odredbe o načinu objavljivanja tih izmjena, kao ni odredbe o mogućem raskidu ugovora zbog značajnih izmjena.

Zakonom nije predviđena obveza objavljivanja ugovora o javnoj nabavi, koji se sklapaju nakon provedenog postupka konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda, niti direktni sporazumi. Istodobno, zakonodavac nije naveo koji podaci ne mogu biti označeni poslovnom tajnom pri objavljivanju ugovora o javnoj nabavi.

5.

Preporuke

Predmet analize ove studije su one odredbe ZJN-a koje se odnose na objavljivanje ugovora o javnoj nabavi, pri čemu su detektirani problemi koji idu nauštrb načela transparentnosti. Istodobno su ponuđeni konkretni prijedlozi u cilju poboljšanja pojedinih rješenja, utemeljeni na direktivama EU i usporednim iskustvima koja su se pokazala dobrim u praksi.

Na temelju rezultata istraživanja zaključuje se da u tekst ZJN-a treba unijeti veći broj odredaba kojima bi se uredila neka neriješena (npr. uvjeti za izmjenu ugovora o javnoj nabavi), odnosno nedovoljno riješena pitanja (npr. nedovoljno razgraničenje i nepotpuno reguliranje vrsta objava). Vrlo je važno čim prije poduzeti određene normativne aktivnosti u smislu revidiranja postojećih odredaba koje se odnose na objavljivanje ugovora o javnoj nabavi. Za poboljšanje postojeće normativne situacije je, prije svega, potrebno odgovarajućim imperativnim odredbama izmijeniti i dopuniti tekst ZJN-a u skladu sa preporukama predloženim u studiji.

Preporuke ove studije mogu poslužiti ugovornim tijelima i gospodarskim subjektima kojima bi moglo biti od koristi upoznavanje sa europskim standardima u situaciji kada bosanskohercegovačko zakonodavstvo nije u cijelosti usklađeno sa tim standardima. Nadalje, studija bi mogla osobito poslužiti relevantnim institucijama (Agencija za javne nabave, URŽ) i to zbog posrednog (interpretativnog) učinka direktiva,¹⁴⁵ budući su ta tijela u obvezi tumačiti domaće pravo u svjetlu prava EU i u situaciji kada BiH tek čeka da postane država članica EU. Preporuke iznesene u studiji bi mogle poslužiti i zakonodavcu u BiH, koji bi prilikom sljedećih izmjena i dopuna zakonodavstva o javnoj nabavi ili donošenja novog zakona trebao uzeti u obzir u ovoj studiji iznesene preporuke.

Načelo transparentnosti

- Kako bi se skrenula pozornost na značaj načela transparentnosti ugovora o javnoj nabavi, bilo bi dobro da se u sadržaj ZJN-a, uz njegovu sadašnju proklamaciju,¹⁴⁶ unese i sadržaj, odnosno smisao ovog načela i to na način da se odredi da su postupci javne nabave javni, te da se javnost osigurava besplatnim objavama obavijesti o javnoj nabavi na portalu javne nabave.

¹⁴⁵ Postojanje kojeg učinka je Sud EU utemeljio u predmetu *Sabine von Colson and Elizabeth Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen*.

¹⁴⁶ U čl. 3. Zakona o javnoj nabavi.

Objavljivanje ugovora, slanja izvješća o javnoj nabavi i registar ugovora o javnoj nabavi

- Bilo bi dobro predvidjeti da se ugovori o javnoj nabavi obvezno objavljuju na jednom portalu, dok se može zadržati postojeće rješenje o dispozitivnoj objavi u drugim publikacijama ili na drugoj internetskoj stranici.
- Objavu ugovora o javnoj nabavi treba jasno razlikovati od slanja izvješća o javnoj nabavi i vođenja registra ugovora o javnoj nabavi.
- U tekstu ZJN-a bi bilo dobro jasno predvidjeti obvezu ugovornih tijela da pripremaju i objavljuju registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma svih vrijednosti, te da redovito ažuriraju podatke u registru. Registar bi morao biti objavljen na internetskim stranicama ugovornog tijela. Istovremeno, podaci koji se odnose na registre i naknadne izmjene bi trebali biti centralizirani i objavljeni na internetskoj stranici Agencije za javne nabave u obliku popisa poveznica. U cilju osiguranja više razine transparentnosti bilo bi dobro u registru objavljevati i cjelovite ugovore o javnoj nabavi, neovisno o njihovoj vrijednosti.

Zaštita tajnosti podataka gospodarskih subjekata

- Kako bi se osnažila transparentnost, u ZJN-u bi trebalo izričito odrediti da se ne moraju objaviti određeni podaci o dodjeli ugovora ili o sklapanju okvirnog sporazuma ako bi objava takvih podataka ometala provedbu zakona ili na drugi način bila protivna javnom interesu, štetila opravdanim tržišnim interesima određenog gospodarskog subjekta, javnog ili privatnog ili bi mogla dovesti u pitanje pošteno tržišno natjecanje među njima.
- Bilo bi dobro predvidjeti i da odredbe koje se odnose na zaštitu povjerljivih informacija ni na koji način ne sprečavaju javnu objavu dijelova sklopljenih ugovora koji nisu povjerljive prirode, uključujući sve naknadne izmjene.

Izmjene ugovora

- ZJN bi, po uzoru na praksu Suda EU i materijalne direktive o javnoj nabavi, trebao razlikovati značajne od manje značajnih izmjena.
- Potrebno je odrediti da su izmjene ugovora u vrijeme njegovog izvršenja načelno moguće i dopustive ako se ne radi o bitnom sastojku ugovora te predvidjeti druge uvjete za dopuštene izmjene ugovora o javnoj nabavi.
- Neophodno je predvidjeti da se sve izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegovog izvršavanja javno objavljuju.
- ZJN bi nadalje trebao odrediti da se značajne izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja smatraju novim ugovorom, za koji je ugovorno tijelo u obvezi provesti novi postupak javne nabave.

- ZJN-om bi trebalo predvidjeti da ugovorna tijela imaju mogućnost u slučaju značajnih izmjena ugovora predviđenih direktivama o javnoj nabavi jednostrano raskinuti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja.
- Nadalje, iako je to pitanje prepušteno diskreciji nacionalnog zakonodavca, preporuka je da se radi osiguranja transparentnosti predvidi da se izjava o raskidu ugovora daje u pisanoj formi te da se podaci o raskidu ugovora o javnoj nabavi javno objave.

Pohrana ugovora

- U tekstu ZJN-a bi uz postojeću odredbu koja se odnosi na arhiviranje, trebalo precizno predvidjeti i rok za pohranu ugovora.

6.

Bibliografija

Knjige, članci i izvještaji

1. Arnould, Joël. "Sekundarne politike u javnim nabavkama: Inovacije u novim direktivama". U *Pravo i politika javnih nabavki*, uredio Martin Trybus. Str. 185–198. Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006.
2. Arrowsmith, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement: The Regulation in the EU and UK*. London: Sweet & Maxwell, 2014.
3. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Informator, 1997.
4. Bovis, Christopher. "The Effects of the Principles of Transparency and Accountability on Public Procurement and Public - Private Partnerships Regulation", *European Public Private Partnership Law Review* 3, br. 1 (2009), str. 7–25.
5. Craig, Paul i Gráinne De Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
6. Čapeta, Tamara i Siniša Rodin. *Osnove prave Europske unije*. Zagreb: Narodne novine, 2011.
7. European Commission. EU Anti-corruption Report, COM(2014) 38 final. Bruxelles: European Commission, 3. 2. 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (stranica posjećena 19. 5. 2016).
8. European Commission. EU Anti-corruption Report, ANNEX 25, COM(2014) 38 final. Bruxelles: European Commission, 3. 2. 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_en.pdf (stranica posjećena 19. 5. 2016).
9. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
10. Medvedović, Dragan i Ivan Šprajc. "Postupak javnih nabavki i pravna zaštita sudionika". *Pravo u gospodarstvu* 42, br. 4 (2013), str. 163–207.
11. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. Paris: OECD, 2007.
12. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Principles for Integrity in Public Procurement* (Paris: OECD Publishing, 2009). <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> (stranica posjećena 19. 5. 2016).
13. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Public Procurement in EU Member States: The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives, SIGMA Paper No. 45*. Paris: OECD Publishing, 2010. <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p7s1mxv-en> (stranica posjećena 10. 5. 2016).

14. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union, SIGMA Paper No. 41*. Paris: OECD Publishing, 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q9vkl-t-en> (stranica posjećena 10. 5. 2016).
15. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). "Size of Public Procurement". U *Government at a Glance*. Paris: OECD, 2015.
16. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). "Transparency in Public Procurement". U *Government at a Glance*. Str. 150–151. Paris: OECD Publishing, 2011. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011/transparency-in-public-procurement_gov_glance-2011-47-en (stranica posjećena 19. 5. 2016).
17. Partnerstvo za društveni razvoj i Expert Forum. *Mjere protiv prijave u javnoj nabavi na jedinstvenom tržištu EU: Zakonska, institucionalna i tehnička rješenja*. Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj, 2014. <http://integrityobservers.eu/UserDocsImages/CRO.pdf> (stranica posjećena 21. 3. 2016).
18. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.
19. Tyrell, Alan i Alan Bedford. *Public Procurement in Europe: Enforcement and Remedies*. London: Butterworths, 1997.
20. Voloder, Nermina. *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015.
21. Voloder, Nermina. *Transparentnost javnih nabavki u Bosni Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015.

Pravni akti

1. "Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ". *Službeni list EU* L 94/65, 18. 3. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024> (stranica posjećena 17. 5. 2016).
2. "Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ". *Službeni list EU* L 94/243, 28. 3. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025> (stranica posjećena 17. 5. 2016).
3. Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti neobjavljenih znanja i iskustava i poslovnih informacija (poslovnih tajni) od neovlaštenog pribavljanja, korištenja i odavanja, COM(2013) 813 final – 2013/0402, (COD) 2014/C 226/09, *Službeni list Europske unije* C 226/48, 16. 7. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013AE8066&from=HR> (stranica posjećena 16. 5. 2016).
4. "Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora". *Službeni glasnik BiH* 56/15.

5. "Naputak o uvjetima i načinu objave obavijesti i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijski sustav 'e-Nabave'". *Službeni glasnik BiH* 90/14.
6. "Public Contract Regulation". 2015 - No. 102. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/102/contents/made> (stranica posjećena 16. 5. 2016).
7. Transparency International. *The Integrity Pact (IP)*. Berlin: Transparency International, 2014. http://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide (stranica posjećena 16. 5. 2016).
8. "Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica)". *Službeni list EU C* 326, 26. 10. 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (stranica posjećena 18. 5. 2016).
9. "Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica)". *Službeni list EU C* 326, 26. 10. 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (stranica posjećena 18. 5. 2016).
10. United Nations. *Convention Against Corruption*. New York: United Nations, 2004. https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (stranica posjećena 18. 5. 2016).
11. United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). *Model Law on Public Procurement*. Beč: UNCITRAL, 1. 7. 2011. http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html (stranica posjećena 18. 5. 2016).
12. "Uredba o objavama i evidenciji javne nabave". *Narodne novine RH* 10/12.
13. The World Trade Organization (WTO). *Agreement on Government Procurement – GPA*. Marakesh: World Trade Organization, 15. 4. 1994. http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (stranica posjećena 16. 5. 2016).
14. "Zakon o javnem naročanju". *Uradni list Republike Slovenije* 91/15.
15. "Zakon o javnim nabavama". *Službeni glasnik BiH* 39/14.
16. "Zakon o javnoj nabavi". *Narodne novine RH* 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14.
17. "Zakon o obligacionim odnosima". *Službeni list BiH* 2/92, 13/93 i 13/94.
18. "Zakon o obligacionim odnosima". *Službeni glasnik RS* 17/93 i 3/96.
19. "Zakon o obligacionim odnosima". *Službeni list SFRJ* 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89.
20. "Zakon o parničnom postupku". *Službene novine Federacije BiH* 53/03, 73/05 i 19/06.
21. "Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine". *Službene novine Federacije BiH* 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06.
22. "Zakon o zaštiti tajnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 54/05 i 12/09.

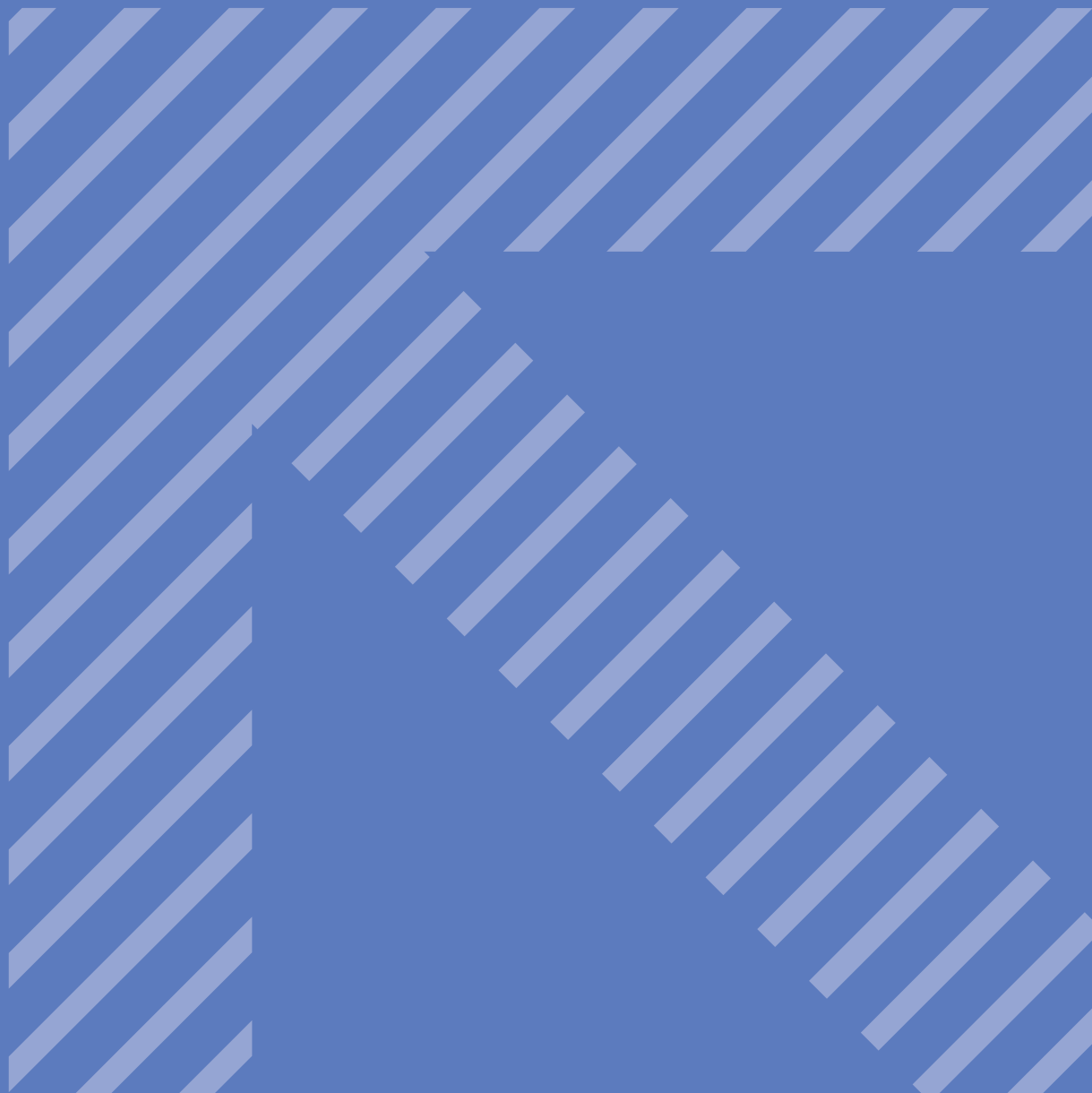
Sudska praksa

1. European Court of Justice (ECJ). *AKZO Chemie BV i AKZO Chemie UK Ltd vs. Commission of the European Communities*. C-53/85, [1986], ECR 1965, 24. 6. 1986.
2. European Court of Justice (ECJ). *Brasserie du Pêcheur SA vs. Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, (1996) ECR I-1029, 5. 3. 1996.

3. European Court of Justice (ECJ). *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*. C-87/94, ECR I 2043, 25. 4. 1996.
4. European Court of Justice (ECJ). *Gemeente Arnhem and another v BFI Holding BV*. C-360/96, [1998] ECR I-6821, 10. 11. 1998.
5. European Court of Justice (ECJ). *Presstext Nachrichtenagentur GmbH. v. Republik Österreich (Bund)*. C-454/06, ECR I -440, 19. 6. 2008.
6. European Court of Justice (ECJ). *Sabine von Colson and Elizabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*. C-14/83 [1984], ECR 1891, 10. 4. 1984.
7. European Court of Justice (ECJ). *Samenwerkende Elektriciteits-Productiebedrijven (SEP) NV vs. Commission of the European Communities*. C-36/92, [1994.] ECR I-1911, 19. 5. 1994.
8. European Court of Justice (ECJ). *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH vs. Telekom Austria AG*. C-324/98, [2000] ECR I-107457, 7. 12. 2000.
9. European Court of Justice (ECJ). *Wall AG v. Stadt Frankfurt am Main*. C- 91/08, [2008], ECR I-4401, 13. 4. 2010.
10. European Court of Justice (ECJ). *Varec SA vs. Belgium*. C-450/06, [2008] ECR I-581, 14. 2. 2008.

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.
