

Priručnik za javne nabavke za jedinice lokalne samouprave



*Ovaj dokument izrađen je uz podršku Švedske i Razvojnog programa Ujedinjenih
nacija (UNDP) u BiH. Sadržaj ovog dokumenta ne odražava stavove Švedske ili
UNDP-a u BiH i isključiva je odgovornost autora*



PROJEKAT UNAPREĐENJA EFIKASNOSTI
LOKALNIH USLUGA (PIPLS) U BOSNI I
HERCEGOVINI

Priručnik za javne nabavke za jedinice lokalne samouprave

Konsultanti:

Ivana Grgić, dipl. ecc
Josip Jakovac, dipl. iur

juli 2022. godine

SADRŽAJ

5	SKRAĆENICE
6	UVOD
7	PRIMJENA ZJN I IZUZEĆA OD PRIMJENE ZJN U JLS
13	PLANIRANJE NABAVKI I ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA
17	IZRADA TENDERSKE DOKUMENTACIJE
17	Izrada TD i tehničkih specifikacija
19	Uslovi i dokazi kvalifikacije
23	Kriterij za dodjelu ugovora
26	OTVARANJA I OCJENA PONUDA
27	Javno otvaranje ponuda
27	Otvaranje zahtjeva za učešće
28	Pregled i ocjena ponuda
34	OKONČANJE POSTUPAKA NABAVKI I DODJELA UGOVORA
34	Odluka o ishodu postupka nabavke
35	Obavještanje ponuđača o rezultatima postupka nabavke
38	Dodjela ugovora
39	OBAVEZE OBJAVLJIVANJA NAKON PROVEDENOG POSTUPKA NABAVKE
41	ŽALBENI POSTUPAK
45	UPRAVNI SPOR
46	PRAĆENJE REALIZACIJE UGOVORA
52	ORGANIZACIJA NABAVNE FUNKCIJE I PROFESIONALIZACIJA JAVNIH NABAVKI U JLS
55	IZVORI

SKRAĆENICE

AJN	Agencija za javne nabavke BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
ENP	Ekonomski najpovoljnija ponuda
EU	Evropska unija
JLS	Jedinica lokalne samouprave, učesnica Projekta
JN	Javne nabavke
KJN	Komisija za javne nabavke
OS	Okvirni sporazum
SUO	Sektorski ugovorni organ
TD	Tenderska dokumentacija
UO	Ugovorni organ
URŽ/KRŽ	Ured/Kancelarija za razmatranje žalbi BiH
ZJN	Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)
ZUP	Zakon o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16)

UVOD

Projekt unapređenja efikasnosti lokalnih usluga (PIPLS) ima za cilj pomoći lokalnim samoupravama da povećaju nivo transparentnosti i odgovornosti prilikom upravljanja javnim dobrima, osiguraju dodatne prihode te unaprijede pružanje usluga, a uzimajući u obzir uvođenje efikasnije i djelotvornije prakse JN.

U tom smislu, u okviru potkomponente projekta PIPLS koja se odnosi na JN, kao peta, završna, faza predviđena je izrada Priručnika za javne nabavke za JLS koji će adresirati sve kritične tačke procesa javnih nabavki koje su kao takve prepoznate tokom izrade izvještaja o procjeni potreba za unaprijeđenjem znanja, pripreme materijala za obuku i održavanja obuka, a osobito povratnih informacija dobijenih od strane učesnika obuka, koje odražavaju stvarne probleme sa kojima se JLS suočavaju u provođenju postupaka JN.

Priručnik je koncipiran kao kratki praktični vodič službenicima i zaposlenicima JLS koji rade na poslovima JN, te članovima komisija za JN, a može biti koristan i donositeljima odluka povodom JN u JLS, to jest gradonačelnicima gradova i načelnicima općina.



Priručnik za javne nabavke obrađuje one faze ciklusa JN koje su ocijenjene kao problematične u dosadašnjem radu, i na koje JLS trebaju obratiti posebnu pažnju prilikom planiranja JN, vođenja postupaka i realizacije ugovora o JN.

PRIMJENA ZJN I IZUZEĆA OD PRIMJENE ZJN U JLS

Bosna i Hercegovina se nalazi u procesu pridruživanja Europskoj uniji (EU) s dugoročnim strateškim vanjskopolitičkim ciljem da postane državom članicom EU, te je u proljeće 2016. godine aplicirala za kandidatski status. Kao takva, Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU (EU Aquis) uključujući zakonodavstvo EU o javnim nabavkama. Opći cilj javnih nabavki EU-a je podsticanje slobodnog tržišnog gospodarstva, stvaranje jedinstvenog europskog tržišta, kao i efikasnija i transparentnija javna nabavka uz postizanje principa vrijednosti za novac.

Prvim ZJN BiH koji je donesen 2004. godine i koji se temeljio na starim EU Direktivama o javnim nabavkama i u određenoj mjeri UNCITRAL-ovom modelu zakona, uspostavljen je sistem javnih nabavki u BiH, i osnovane su dvije krovne institucije sistema: AJN i URŽ.

U daljem usklađivanju sa zakonodavstvom EU, BiH je 2014. godine donijela drugi ZJN koji se temelji na Direktivama EU iz 2004. godine te pripadajuće podzakonske akte koji pospješuju primjenu ZJN u praksi i/ili dodatno reguliraju određeni segment procesa javnih nabavki: 11 pravilnika, 8 uputstava i 2 odluke.

ZJN iz 2014. godine u BiH zakonodavstvo o javnim nabavkama transponirane su slijedeće Direktive EU:

- Direktiva 2004/18/EZ, (usluge, robe i bazični sektor) opšte nabavke;
- Direktiva 2004/17/EZ, (postupci nabavke ugovornih organa u oblasti: voda, energije, prometa i poštanskih usluga) sektorska direktiva;
- Direktiva 2007/66/EZ, pravni lijekovi u javnim nabavkama i poboljšana efikasnost zaštite prava u postupcima javnih nabavki;
- Direktiva 2009/81/EZ, nabavke u sektoru odbrane i sigurnosnom sektoru.

ZJN iz 2014. godine (i pripadajući podzakonski akti) još je na snazi i primjenjuje se prilikom svih javnih nabavki roba, radova i usluga od strane svih ugovornih organa u BiH. ZJN propisuje glavna proceduralna pravila za postupke javne nabavke, definiše vrste postupaka javne nabavke i uslove za njihovu primjenu, utvrđuje prava, obveze i odgovornosti svih učesnika u postupcima javne nabavke, definiše postupak pravne zaštite, kao i nadležnosti institucija odgovornih za cijeli sistem javnih nabavki.

Za obavezu primjene ZJN od strane JLS referentan je član 4. ZJN stav (1) koji propisuje definiciju ugovornog organa; naime svaka institucija vlasti u Bosni i Hercegovini, entitetima, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, na nivou kantona, grada ili općine je ugovorni organ, koji je kao takav obaveznik primjene ZJN i njime propisanih procedura javne nabavke. Dakle, svaka JLS u BiH, bilo da je riječ o gradu ili opštini, obaveznik je primjene ZJN i pripadajućih podzakonskih akata prilikom svake nabavke roba, usluga ili radova.

Postupak javne nabavke odnosi se na postupke nabavke robe, usluga ili radova koje provodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ.

Ugovorni organ je:

- a) Svaka institucija vlasti u BiH, entitetima, Brčko Distriktu BiH, na nivou kantona, grada ili opštine;
- b) Pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od opšteg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter i ispunjava najmanje jedan od sljedećih uslova:
 1. finansirano je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava, ili
 2. nadzor nad upravljanjem vrši ugovorni organ definisan u tač. a) i b), ili
 3. više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa iz tač. a) i b);
- c) Asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravna lica definirani u tač. a) i b) ovog stava.

ILUSTRACIJA 1

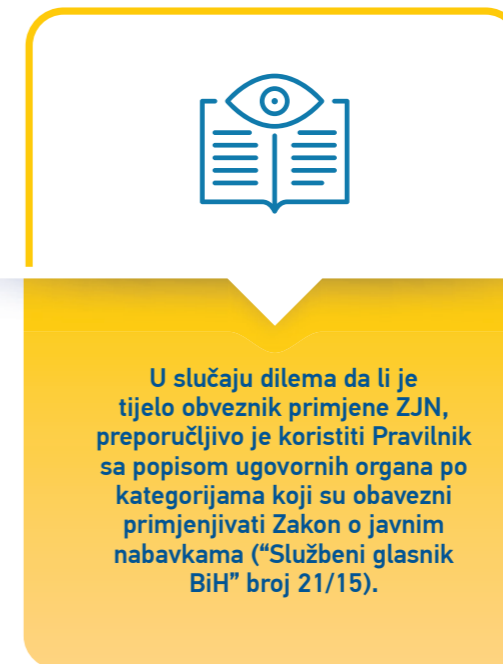
Ugovori koji su predmet nabavki



S druge strane, sektorski ugovorni organ je:

- a) ugovorni organ (definisan članom 4. ZJN) kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja sljedećih djelatnosti:
 - Vodopsnabdijevanje (Član 78. ZJN),
 - Plin, toplotna i električna energija (Član 79. ZJN),
 - Istraživanje i vađenje nafte, plina, uglja i ostalih čvrstih goriva (Član 80. ZJN),
 - Transportne usluge (Član 81. ZJN),
 - Zračne, pomorske i riječne luke (Član 82. ZJN) i
 - Poštanske usluge (Član 83. ZJN);

- b) privredno društvo u kojem ugovorni organ ili više ugovornih organa ima ili može imati neposredan ili posredan prevladavajući uticaj na osnovu vlasništva, finansijskog udjela ili na osnovu propisa koji vrijede za društvo i koje obavlja jednu ili više gore navedenih djelatnosti, kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja tih djelatnosti; i
- c) Privredno društvo koje na osnovu posebnog ili isključivog prava obavlja jednu ili više gore navedenih djelatnosti i kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja tih djelatnosti.



Ugovorni organ dužan je dodjeljivati ugovore o javnoj nabavci robe, usluga i radova primjenjujući postupke definisane ZJN i podzakonskim aktima.

Članom 2. ZJN ugovori su definisani na sljedeći način:

Ugovor o javnoj nabavci je ugovor s finansijskim interesom koji se zaključuje u pisanoj formi između jednog ili više dobavljača i jednog ili više ugovornih organa i ima za cilj nabavku robe, usluga ili izvođenja radova u okviru značenja ovog zakona, i to:

Ugovor o javnoj nabavci robe je ugovor o javnoj nabavci čiji je predmet kupovina, najam i zakup robe ili lizing sa ili bez opcije kupovine robe, kao i ugovor koji kao usputnu stvar uključuje i ugradnju i/ili postavljanje i/ili montažu uz robu;

Ugovor o javnoj nabavci usluga je ugovor o javnoj nabavci čiji je predmet nabavka usluga iz Aneksa II. dio A i B, koji su sastavni dio ovog zakona. Usluge koje su izuzete od ovog zakona

navedene su u Aneksu II. Dio C, koji je sastavni dio ovog zakona. Ugovorom o javnoj nabavci usluga smatra se:

- Ugovor o javnoj nabavci, čiji su predmet i roba i usluge, ugovor je o javnoj nabavci usluga, ako vrijednost predmetnih usluga prelazi vrijednost robe obuhvaćene tim ugovorom ili
- Ugovor o javnoj nabavci, čiji su predmet usluge i radovi, ugovor je o javnoj nabavci usluga, ako on uključuje i radove u smislu Aneksa I. koji je sastavni dio ovog zakona, a koji su sporedni u odnosu na glavni predmet ugovora;

Ugovor o javnoj nabavci radova je ugovor čiji je predmet projektovanje i izvođenje radova ili izvođenje radova koji se odnose na jednu ili više djelatnosti utvrđenih u Aneksu I., koji je sastavni dio ovog zakona, ili radova ili izvođenje radova, bilo kojim sredstvima, koji odgovaraju zahtjevima koje je naveo ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ. Pojam "radovi" podrazumijeva rezultat gradnje ili građevinskih radova uzet u cjelini, a koji je sam po sebi dovoljan za ispunjenje neke ekonomske ili tehničke funkcije.

Ugovori koji su izuzeti od odredbi ZJN (član 10. ZJN):

- Ugovor koji je zakonima BiH proglašen državnom tajnom,
- Ugovor čije izvršenje zahtijeva posebne mjere sigurnosti,
- Ugovor koji se dodjeljuje u skladu sa međunarodnim sporazumom prema kojem se primjenjuje posebna procedura,
- Ugovor o nabavci prirodnih i zakonskih monopola do otvaranja relevantnog tržišta za konkurenciju,
- Ugovor o kupovini ili zakupu postojećih zgrada, druge nepokretne imovine, zemljišta ili prava koja iz njih proističu bilo kojim finansijskim sredstvima, uz uslov da UO osigura transparentnost te procedure,
- Ugovor koji za predmet ima usluge iz Aneksa II Dio C ZJN,
- Koncesioni ugovori,
- Ugovori o javno-privatnom partnerstvu.



Primjeri zakonskog monopola su: nabavka vode, plina, toplotne energije, registracija vozila, rezervisane poštanske usluge, itd.

Izuzeća za sektorske ugovorne organe, pored člana 10. ZJN, i član 86. ZJN:

- Ugovor za nabavke roba ili usluga za dalju prodaju ili davanje u zakup trećim licima, pod uslovom da SUO ne pripada posebno ili isključivo pravo na prodaju ili davanje u zakup predmeta takvih ugovora, te da i drugi subjekti mogu na tržištu nuditi te predmete pod istim uslovima,
- Ugovori koji ne uključuju obavljanje djelatnosti član 78. - 84. ZJN,
- Ugovori koji se dodjeljuju povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili SUO koji je sastavni dio poslovnog partnerstva.



Za detaljnije informacije konsultirati Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva („SG BiH“, br. 97/14).

Za ugovore koji su izuzeti od odredbi ZJN, ugovorni organ i sektorski ugovorni organ imaju dvije obaveze u vezi sa ovim ugovorima:

1. Donošenje odluke kojom se utvrđuje izuzeće od primjene odredbi ZJN (čl. 18. stav (2) ZJN) i
2. Unos izvještaja u sistem e-Nabavke (čl. 75. stav (1) ZJN i čl. 11. stav (4) Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima JN u informacionom sistemu „e-Nabavke“ („Službeni glasnik BiH“, br. 90/14, 53/15).

Važno je napomenuti i da je, u skladu sa Strategijom razvoja sistema javnih nabavki BiH 2016.-2020. godine, a koju je Vijeće ministara BiH usvojilo na 77. sjednici održanoj dana 13.10.2016. godine, BiH bila dužna izraditi i usvojiti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama kojim bi ovaj zakon djelimično harmonizirala sa Direktivama EU iz 2014. godine. Zakon je Predstavnički dom Parlamentarne skupštine usvojio sredinom 2021. godine,

a Dom naroda istog tijela 15.06.2022. godine, međutim, kako je u proceduri usvajanja u Domu naroda uloženi određeni broj amandmana, formirana je zajednička komisija oba doma koja će u najskorijem roku, prije objavljivanja i stupanja na snagu zakona, izvršiti usklađivanje teksta ovog propisa, što se očekuje u ranu jesen 2022. godine. Riječ je o zakonu čije je usvajanje jedan od 14 prioriteta za dobijanje kandidatskog statusa za Bosnu i Hercegovinu. Tekstom Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama izvršena je sistematizacija odredbi zakona u odnosu na data rješenja na način da se kroz izmjene i dopune zakona dograde postojeća pravna rješenja, te da se u odredbe istog ugrade standardi savremenog evropskog prava i pravnog naslijeđa kao i međunarodni standardi i preporuke Vijeća Evrope u ovoj oblasti. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, između ostalog, podrazumijeva:

- izmjene u izuzećima od primjene odredbi Zakona o javnim nabavkama,
- uređuje pitanja imenovanja službenika za javne nabavke,
- uvodi obavezu prethodne provjere tržišta,
- uvodi obavezu podjele nabavke na lotove,
- detaljnije uređuje institut plana nabavki,
- definiše privremeni plan nabavki,
- uvodi pravni osnov za provođenje elektronskih nabavki,
- precizira u kojim slučajevima se ponuđači mogu isključiti iz postupaka javnih nabavki na 36 mjeseci,
- unosi izmjene u utvrđivanju sukoba interesa kod rukovodioca ugovornog organa, člana komisije za javne nabavke, te drugih lica koji su uključeni u postupak javne nabavke,
- unosi izmjene u provođenju postupaka konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma,
- izmjene u sistemu pravne zaštite,
- uređuje pitanja advokatskih naknada, itd.

PLANIRANJE NABAVKI I ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA

Faza planiranja je jako važna u lancu nabavke i treba joj posvetiti veliku pažnju. Plan javnih nabavki je zvanični dokument u kojem se detaljno planira potrošnja javnih sredstava putem provođenja jednog od postupaka javne nabavke koji su propisani Zakonom. Budžetom/finansijskim planom se u većini slučajeva ne razrađuje detaljno potrošnja finansijskih sredstava, nego se sredstva planiraju u okviru određenih budžetskih pozicija bez detaljne razrade kojom se definiše u koje će namjene biti potrošena. Tek nakon donošenja budžeta/finansijskog plana, nadležne institucije donose određene programe kojima se detaljnije razrađuje namjena budžetskih sredstava, kao što je to slučaj kod donošenja programa kapitalnih investicija, ili npr. programa zajedničke komunalne potrošnje itd. Obaveza svakog ugovornog organa je da transparentno i ekonomično troši javna sredstva, te iz toga proizilazi da se namjena budžetskih sredstava mora predvidjeti i detaljno planirati.

Članom 17. ZJN propisana je obaveza planiranja nabavki, te planiranje nabavki/nabavke kategorisano kao obavezan preduslov za započinjanje postupka nabavke. Tako je članom 17. ZJN propisano da ugovorni organ može započeti postupak javne nabavke ako je nabavka predviđena planom nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka javne nabavke.

ILUSTRACIJA 2


Ciklus nabavki



ZJN također propisuje prekršajne odredbe među kojima je ona prema kojoj će se novčanom kaznom u iznosu od 1.500 do 15.000 KM kazniti za prekršaj ugovorni organ ako ne donese plan nabavki i ne objavi ga na web-stranici ugovornog organa. Objavom plana nabavki na web stranici ispoštovao bi se princip transparentnosti javnih nabavki i time se znatno smanjuje mogućnost eventualnih malverzacija u kasnijim fazama ciklusa javnih nabavki. Također, ZJN predviđa da će se novčanom kaznom u iznosu od 300 do 3.000 KM kazniti odgovorno lice u ugovornom organu za gore navedeni prekršaj.

Dakle, nepostojanje plana javnih nabavki je prekršajno sankcionisano.

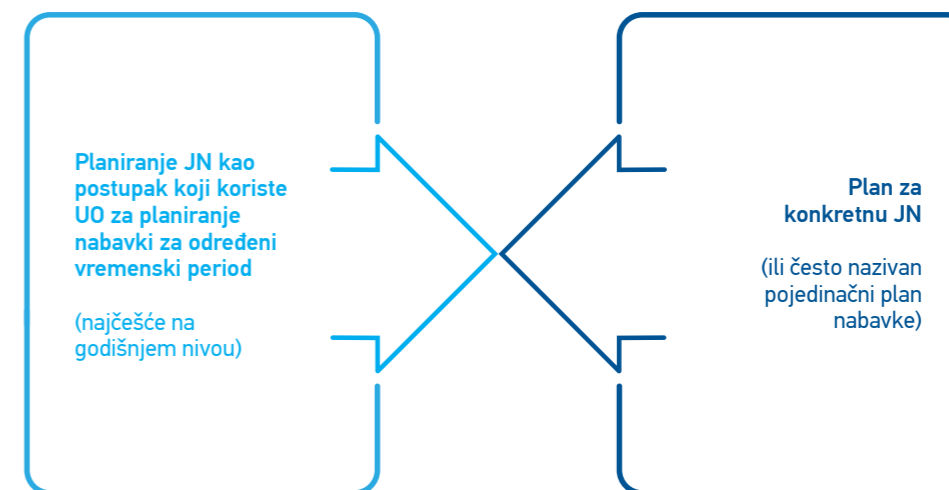
Plan nabavki za određenu budžetsku/finansijsku godinu sadrži javne nabavke koje ugovorni organ planira pokrenuti i provesti u toj konkretnoj godini za koju se plan nabavki i donosi. Dakle, u plan nabavki se u pravilu ne uvrštavaju nabavke koje će se po određenom projektu provoditi u dvije ili više godina već plan nabavki za primjerice 2022. godinu treba sadržavati samo one postupke koje ugovorni organ namjerava pokrenuti u 2022. godini. Nadalje će tako u planu nabavki za 2023. godinu biti nabave koje se planiraju započeti u toj godini, itd.



- **Budžet/finansijski plan je osnova za pripremu plana javnih nabavki**
- **Sredstva u budžetu se trebaju planirati na osnovu planiranih sredstava aktivnosti koje UO planira realizovati**
- **Prilikom pripreme nacrtu budžeta ili finansijskog plana potrebno je definisati nabavke koje UO planira provoditi**
- **Procijenjena vrijednost definisana u planu nabavki ne može biti veća od usvojenih sredstava u budžetu/ finansijskom planu**

Također, ugovorni organi bi trebali pravovremeno donijeti planove nabavki, u skladu sa budžetom, odnosno finansijskim planom. Plan nabavki bi obvezno trebao sadržati predmet nabavke, količine, ili obim nabavki, odobrena sredstva za planiranu nabavku, kao i rok do kojeg je potrebno provesti postupak javne nabavke. U slučaju hitnih nabavki, koje nisu predviđene planom nabavki, moguće je da se plan nabavke izmijeni, tj. dopuni sa tom novonastalom nabavkom.

Planiranje javne nabavke na nivou jednog ugovornog organa obuhvata dva neizostavna aspekta:



Nadalje, osnovno pravilo sustava javnih nabavki je osiguranje finansijskih sredstava, prije pokretanja postupka javne nabavke. To bi u osnovi trebalo da bude osnovni postulat sustava javnih nabavki, a u cilju najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, što impliciraju odredbe člana 17. ZJN koje propisuju uslove za početak postupka javne nabavke, ali indirektno i člana 18. ZJN koje propisuju da odluka ili rješenje o pokretanju postupka javne nabavke obavezno ima između ostalog sadržavati podatke o izvoru - načinu finansiranja. Dakle, prije pokretanja postupka javne nabavke potrebno je da ugovorni organ osigura sredstva za robe, usluge ili radove, za čiju nabavku se provodi konkretni postupak. Budući da izradi plana nabavki prethodi izrada plana budžeta, koji je temelj za izradu plana nabavki, preporučljivo je za pitanja koja se tiču izrade budžeta/finansijskog plana konzultirati odnosni zakon o budžetu pošto se njima naime uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje budžeta, i finansijskih planova izvan budžetskih fondova, zaduživanje, garancije i upravljanje dugom, knjigovodstvo, izvještavanje, nadzor i revizija budžeta i drugih budžetskih korisnika.

Po sadašnjem stanju legislative javnih nabavki u BiH ne postoji eksplicitna obaveza ugovornog organa da prije početka postupka javne nabavke izvrši prethodno istraživanje tržišta, međutim u proteklih par godina revizijski organi svih nivoa u BiH isticali su da izostanak adekvatne analize tržišta u velikoj mjeri pridonosi neblagovremenom provođenju javnih nabavki, odnosno davali su snažne preporuke da ugovorni organi vrše analize tržišta.

CILJEVI ISTRAŽIVANJA TRŽIŠTA NABAVKE



- podržavanje stvaranja godišnjeg i pojedinačnog plana nabavke i strategija kroz razumijevanje kako tržište funkcioniše;
- razjašnjavanje toga gdje postoje utjecajne tačke i prilike na tržištu;
- vizualizacija i razumijevanje tržišta iz ugla dobavljača;
- utjecaj na dobavljače kroz bolje razumijevanje njihovog načina rada, snaga, slabosti i prilika.



ZAKLJUČCI – PLANIRANJE NABAVKI

- Plan nabavki nije sam sebi svrha, već planer naših poslovnih aktivnosti.
- Istraživanje tržišta je koristan alat prilikom definisanja potreba, planiranja, tenderskih zahtjeva i ugovora.
- Uspostaviti vezu između realizacije ugovora /šta se može unaprijediti/ i plana nabavki.
- Integrisati naučene lekcije u plan nabavki.
- „Vidljivost“ plana nabavki i/ili posebnih odluka o pokretanju postupka nabavke na web stranici UO.

IZRADA TENDERSKE DOKUMENTACIJE

IZRADA TD I TEHNIČKIH SPECIFIKACIJA

ŠTA JE TENDERSKA DOKUMENTACIJA (TD)?

TD je dokumentacija koja sadrži minimum jasnih i odgovarajućih informacija u odnosu na izabrani postupak dodjele ugovora, a objavljuje je UO; ova dokumentacija uključuje obavještenje o nabavci, poziv za dostavu zahtjeva za učešće/ponuda (početnih i konačnih), tehničke specifikacije, kriterije za kvalifikaciju i izbor najpovoljnije ponude, nacrt ili osnovne elemente ugovora i druge relevantne dokumente i objašnjenja.

U TD ugovorni organ daje potpune informacije o uslovima ugovora i postupku dodjele ugovora, a koji su kandidatima/ponuđačima dovoljni za pripremu zahtjeva za učešće, odnosno ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi.

Ugovorni organ je dužan omogućiti neograničen i direktan pristup TD na Portalu javnih nabavki BiH, bez naknade, zajedno sa objavom obavještenja o nabavci na Portalu. TD se preuzima isključivo na Portalu i za ugovorni organ nije prihvatljivo preuzimanje TD na bilo koji drugi način osim sa Portala.

TEHNIČKA SPECIFIKACIJA (TS)

Tehnička specifikacija (TS) je instrukcija ponuđačima o svim tehničkim detaljima koje njihove ponude moraju sadržavati i daje tehničke karakteristike predmeta budućeg ugovora o JN.

Obično se odnosi na: kvalitet izvršenja, dimenzije, standardizaciju, sigurnost, osiguranje kvaliteta, terminologiju, testiranje, ambalažu...

Tehničke specifikacije moraju biti objektivne, nediskriminirajuće, precizne, bez prostora za manipulaciju, te stimulisati konkurenciju.

Nije dozvoljeno: pozivanje na marke, tipove, porijeklo, proces, proizvodnju, metodu, (osim u slučaju kada nije moguće dati tehnički opis - obaveza navođenja "ili ekvivalent"), korištenje kataloga određenog privrednog subjekta, korištenje kataložnog broja određenog privrednog subjekta, korištenje različitih detalja iz kataloga određenog privrednog subjekta.

VRSTE TEHNIČKIH SPECIFIKACIJA:



- **Generička** koja odgovara najvećem mogućem broju privrednih subjekata (uopšten opis – mineralna voda, flaširana, staklo ili pvc, ½ l, ...)
- **Specifikacija detaljnog dizajna** (visina, širina, dužina, kvalitet, obim, opseg, trajanje, projekat, predmjer, nacrt, skica)
- **Funkcionalna** (opisuje rezultate/ outpute predmeta nabavke)

USLOVI I DOKAZI KVALIFIKACIJE

Cilj kvalifikacije ponuđača je da se izaberu ponuđači koji su pouzdani i sposobni da izvrše ugovor, a prema uslovima koji su definisani u TD. Kada su u pitanju uslovi i dokazi kvalifikacije, isti su uređeni članovima 44.-52. ZJN i odredbama Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda. Konkretno, uslovi i dokazi se odnose na, te faza u kojoj se dostavlja dokumentacija su:

Član ZJN	Način dostavljanja dokumentacije	Obaveznost provjere
Član 45. ZJN (Lična sposobnost)	U ponudi se dostavlja izjava o ispunjavanju uslova iz člana 45. ZJN, ovjerena od strane nadležnog organa (opštinski/gradski organ uprave, notar, sud). Dokaze dostavlja izabrani ponuđač, u roku koji je ugovorni organ naveo u TD.	<p>Nije obavezno tražiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Za slučajeve iz člana 21. stav (1) tačka d) i člana 22. stav (1) tačka d) ZJN, UO nije obavezan tražiti dokumentaciju koja se odnosi na provjeru lične sposobnosti kandidata iz člana 45. stav (1) tač. b), c) i d) ZJN¹. - U konkursu za izradu idejnog rješenja od fizičkih lica traži samo uvjerenje nadležnog suda kojim dokazuje da u krivičnom postupku nije izrečena pravosnažna presuda kojom je osuđen za krivično djelo učešća u kriminalnoj organizaciji, za korupciju, prevaru ili pranje novca². - U postupcima male vrijednosti: direktni sporazum i konkurentski zahtjev. - Postupak nabavke usluga iz Aneksa II dio B ZJN, koji se provodi po proceduri Pravilnika o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama³. <p>U svim ostalim slučajevima traže se uslovi i dokazi iz člana 45. stav (1) tačka a) i člana 45. stav (2) tačka a) ZJN.</p>

¹ Član 45. stav (1) ZJN i član 28. stav (3) ZJN

² Član 45. stav (9) ZJN

³ („Službeni glasnik BiH“, br. 66/16)

Član 46. ZJN (Sposobnost obavljanja prof. djelatnosti)	Dokazi se dostavljaju u ponudi, u originalu ili ovjerenj kopiji.	Nije obavezno tražiti uslove i dokaze ni u jednom postupku nabavke.
Član 47. ZJN (Ekonomska i finans. sposobnost)	U ponudi se dostavlja izjava o ispunjavanju uslova iz člana 47. ZJN, ovjerena od strane ponuđača, te obične kopije dokumenata koji se traže TD. Dokaze u originalu ili ovjerenj kopiji dostavlja izabrani ponuđač, u roku koji je ugovorni organ naveo u TD.	
Član 48.-51. ZJN (Tehnička i profes. sposobnost)	U ponudi se dostavlja Izjava o ispunjenosti uslova iz člana 50. tačke: c), d), e) i g) ZJN / Izjava o ispunjenosti uslova iz člana 51. tačaka c), d), i f) ZJN, ovjerena od strane ponuđača, uz dokaze koji se traže TD koji se dostavljaju u originalu ili ovjerenj kopiji u ponudi. Po svim ostalim tačkama koji se traže TD, dokazi se dostavljaju u originalu ili ovjerenj kopiji u ponudi.	
Član 52. ZJN (Sukob interesa)	Izjava iz člana 52. ZJN, ovjerena od strane nadležnog organa, se dostavlja u ponudi (opštinski/gradski organ uprave, notar, sud).	

U praksi, gotovo za svaki član Zakona koji se odnosi na kvalifikacije ponuđača postoji loša praksa u definisanju kroz TD, što kasnije dovodi do žalbi na TD, kao i problema u vidu nedoumica KJN prilikom ocjena TD i/ili žalbi na postupak ocjene ponuda i rezultate postupka nabavke.

Neki od najčešćih primjera loše prakse su:

Član ZJN	Način dostavljanja dokumentacije	Obaveznost provjere
Član 45. ZJN (Lična sposobnost)	Za uslov iz člana 45. stav (1) tačka a) ZJN u TD se navodi (prepisuje iz ZJN) da ponuđač kojem bude dodijeljen ugovor u cilju dokazivanja ovog uslova dostavlja uvjerenje nadležnog suda kojim dokazuje da u krivičnom postupku nije izrečena pravosnažna presuda kojom je osuđen za krivično djelo učešća u kriminalnoj organizaciji, za korupciju, prevaru ili pranje novca.	Definisati da se kao dokaz za postavljeni uslov dostavlja uvjerenje Suda BiH i suda prema sjedištu pravnog lica, odnosno ponuđača⁴.
Član 46. ZJN (Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti)	Traži se da dokaz koji se dostavlja ne smije biti stariji od 3 mjeseca.	Ne ograničavati starost dokaza po članu 46. ZJN. Član 72. stav (3) ZJN, niti bilo koji drugi član ZJN, ne ograničavaju starost dokaza koji se dostavljaju po članu 46. ZJN ⁵ .
	Traži se licenca kao dokaz kvalifikacije	Licenca se može tražiti jedino kao uslov za potpisivanje ugovora ⁶ .

⁴ Mišljenje AJN dostupno na linku: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/154/koji-sud-je-nadlezan-da-izdaje-uvjerenje-iz-clana-45-stav-2-tacka-a-zakona-o-javnim-nabavkama>

⁵ Izvještaj o praćenju postupaka javnih nabavki za 2016. godinu, dostupan na web stranici AJN: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/172/usvojen-izvjestaj-o-pracenju-postupaka-javne-nabavke-za-2016-godinu> (strana 15 i 16 Izvještaja)

Rješenja KRŽ-a:

br. JN2-03-07-1-2867-8/21 od 11.11.2021. godine

br. JN2-03-07-1-1369-7/21 od 08.07.2021. godine

⁶ Mišljanja AJN, dostupna na linkovima:

<https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/75/spada-li-u-clan-46-mogucnost-zahtjevanja-licence-strukovno-ovlastenje>, i

<https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/85/da-li-se-licenca-za-izvo-enje-radova-moze-zahtijevati-u-tenderskoj-dokumentaciji-kao-kvalifikacioni-uslov-i-ko-je-sve-duzan-dostaviti-istu-kada-se-radi-o-grupi-ponu-aca>

Član 47. ZJN (Ekonomska i finansijska sposobnost) i član 48.-51. ZJN (Tehnička i profesionalna sposobnost)	Ne razdvajaju se uslovi i dokazi u TD	Jasno definisati uslove, kao i dokaze koji se dostavljaju po postavljenim uslovima, te razdvojeno prikazati šta su uslovi, i koji dokazi se dostavljaju za postavljene uslove ⁷ .
Član 48.-51. ZJN (Tehnička i profesionalna sposobnost)	Kada se traži dokaz o uredno izvršenim ugovorima, traži se dokaz o izvršenju istih poslova .	Uslov je u vezi sa predmetom nabavke ako se traži dokaz o izvršenju istog ili sličnog, odnosno istih ili sličnih ugovora kao što je predmet nabavke ⁸ .

Pored pravilnog definisanja uslova i dokaza, svaki uslov i traženi dokaz mora biti u vezi sa predmetom nabavke, srazmjerni predmetu nabavke (da se poštuju pravila minimalnih zahtijeva iz člana 44. ZJN), te da su isti definisani jasno i precizno.

Dodatna pojašnjenja koja pomažu u razjašnjenju pitanja šta su srazmjerni uslovi i šta su uslovi koji su u vezi sa predmetom nabavke definisana su u članu 7. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda.

Takođe, kod kvalifikacijskih uslova uputno je napomenuti da je AJN u Nacrtu izvještaja o praćenju postupaka javnih nabavki za 2021. godinu⁹, na strani 5, navela:

„...Međutim kroz praćenje obavještenja, uočen je i jedan primjer loše prakse, a to je da se u obavještenjima o nabavci ne navode kvalifikacijski uslovi za ponuđača/kandidata, već se navodi „kao u tenderskoj dokumentaciji“. Iako se tenderska dokumentacija objavljuje istovremeno sa obavještenjem o nabavci, tenderska dokumentacija je dostupna samo registriranim korisnicima sistema, dok je obavještenje o nabavci dostupno svim zainteresiranim (građanima, NGO, ponuđačima i sl.). Posebno je bitno istaći da navođenje kvalifikacijskih uslova u obavještenju o nabavci ne uzrokuje dodatne troškove ugovornim organima prilikom objave, jer su sve objave u informacionom sistemu „E-nabavke“ besplatne.“

S tim u vezi, preporuka je da se postavljeni uslovi kvalifikacije i traženi dokazi kopiraju iz TD i u obavještenje o nabavci, kako bi se izbjegavali epiteti primjenjivanja loše prakse.

⁷ Član 44. ZJN

⁸ Član 7. stav (4) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda

⁹ Nacrt izvještaja dostupan na web stranici: <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/details/119149->

¹⁰ Član 64. ZJN

KRITERIJ ZA DODJELU UGOVORA

Svrha definisanja kriterija za dodjelu ugovora je da se u postupku javne nabavke, između dostavljenih ponuda koje su prihvatljive, izabere najpovoljnija ponuda, s tim da ta najpovoljnija ponuda ne mora nužno biti i najjeftinija, već to može biti i najoptimalnija ponuda, u smislu ekonomski najpovoljnije ponude i parametara koji su predviđeni da se buduju datom TD.

S tim u vezi, kriterij za dodjelu ugovora može biti:

- **najniža cijena** (ugovor se dodjeljuje na osnovu cijene, među ponudama koje zadovoljavaju sve zahtijevane uslove propisane TD),
- **ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP)** (pored cijene postoje i drugi potkriteriji, kao što su npr. kvalitet, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, postprodajni servis i tehnička pomoć, rok isporuke ili rok za izvršenje usluge/radova, koji se buduju, a sve prema metodologiji predviđenoj TD)¹⁰.

Primjenjivost kriterija u praksi se može ilustrovati u jednostavnom primjeru nabavke novog vozila i nabavke polovnog vozila.



Član 9. stav (5) Uputstva za pripremu modela TD i ponuda propisuje:
“Ukoliko je kriterij za vrednovanje ponuda ekonomski najpovoljnija ponuda, onda obrazac za ponudu sadrži sve potkriterije koje je u ponudi dao ponuđač i koji se čitaju na javnom otvaranju ponuda”.



PRIMJER

KRITERIJ NAJNIŽA CIJENA

Nabavka novog vozila, pri čemu je predmet nabavke definisan na način da je ugovorni organ postavio minimalne zahtijeve koje ponuđeno vozilo mora da zadovolji, te UO ne želi da buduje dodatno bilo koje tehničke prednosti, i iz tog razloga definiše najnižu cijenu kao kriterij za dodjelu ugovora.



PRIMJER

KRITERIJ ENP

Nabavka polovnog vozila, gdje UO pored potkriterija cijene, prednost želi da da i vozilima koja su prešla što manje kilometara, te ugovorni organ definiše pređene kilometre kao drugi potkriterij ENP.

Tako bi, npr. UO mogao definisati da će se ugovor dodijeliti ponuđaču koji dostavi prihvatljivu ponudu i koji ostvari najveći ukupan broj bodova, po formuli:

$$U=C+K.$$

Potkriterij 1 - Cijena

Maksimalan broj bodova (70) u potkriteriju cijene će se dodijeliti ponuđaču koji je predložio najnižu cijenu, ukupnu cijenu bez PDV-a. Drugi ponuđači će u skladu s tim dobiti manji broj bodova, prema sljedećoj formuli:

$$C = (Cl/Ct) \times 70$$

Pri čemu je:

C - broj bodova koji je ponuđač dobio za ponuđenu cijenu

Cl - najniža cijena koja je ponuđena u postupku nabavke

Ct - cijena u ponudi koja se ocjenjuje

70 - maksimalan broj bodova koji je dodijeljen ponuđaču koji je ponudio najnižu cijenu.

Potkriterij 2 – Pređeni km

Maksimalan broj bodova (30) u potkriteriju pređenih kilometara će se dodijeliti ponuđaču koji je ponudio vozilo sa najmanje pređenih km. Drugi ponuđači će u skladu s tim dobiti manji broj bodova, prema sljedećoj formuli:

$$K = (Kl/Kt) \times 30$$

Pri čemu je:

K - broj bodova koji je ponuđač dobio za ponuđeno vozilo sa pređenim km

Kl - ponuđač koji je ponudio vozilo sa najmanje pređenih km

Kt - pređeni km za vozilo koje je predmet ocjene

30 - maksimalni broj bodova koje je dobilo vozilo sa najmanje pređenih km.

Posebne napomene:

*Za ugovornog organa su prihvatljiva samo ona vozila koja nisu prešla više od _____ km (npr. max 200.000 km). Vidjeti tačku ____ ove TD (tehničke specifikacije).

**U slučaju istog broja ukupnih bodova dvije ili više ponuda, prednost se daje ponudi koja u potkriteriju cijena ima najnižu cijenu.

Iz ovog jednostavnog primjera se može vidjeti da su najveće prednosti kriterija najniže cijene jednostavnost i brzina primjene, ali da istovremeno ovaj kriterij ne uzima u obzir kvalitativne prednosti u odnosu na ponuđeni predmet nabavke, inovacije, napredn(ij)a rješenja, troškove životnog vijeka, itd.

Sa druge strane kriterij ENP pored cijene može da uzme u obzir i kvalitativna pitanja, inovacije i napredna rješenja, troškove životnog vijeka, itd. zavisno čemu ugovorni organ daje značaj i bodove kroz TD, ali istovremeno definisanje ovog kriterija može usložiti postupak nabavke, u smislu da je utvrđivanje potkriterija složenije, njihova kvantifikacija, utvrđivanje metodologije bodovanja: linearno bodovanje, nelinearno bodovanje, međusobno zavisno bodovanje, primjena bodovanja u fazi ocjene ponuda, itd., a što može podrazumijevati duže rokove za pripremu TD i ocjenu ponuda, inicirati potrebu za angažovanjem stručnjaka, i slično. Ipak, sve više zemalja EU prelazi na ENP kao isključivi kriterij dodjele ugovora, jer cilj javnih nabavki nije nužno kupovina najjeftinijeg proizvoda, već da se obezbijedi optimalna vrijednost za novac.

Kod primjene kriterija ENP u TD je obavezno **detaljno razraditi metodologiju bodovanja**, te je važno **ograničiti raspon** u kojima ponuđači mogu da daju ponude (jer se u praksi dešava da ponuđači, kada je ENP kriterij dodjele ugovora sa bodovanjem npr. roka/rokova, nude 3 dana za izgradnju mosta, 99 godina garanciju za računar, rok plaćanja 520 dana¹¹ i slično), te eksplicitno navesti u **kojim jedinicama se navode parametri** (jer se u praksi dešava da ponuđači kod npr. rokova isporuke, u kojima je postavljena matematička formula za bodovanje potkriterija u danima, navode da će isporuku vršiti odmah, u roku od 2 sata, ½ dana, sutradan, i slično).



Uslovi za kvalifikaciju kandidata, odnosno ponuđača iz čl. 45. do 51. ZJN ne mogu biti potkriteriji za ocjenu ponuda.

¹¹ Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u poslovnim transakcijama („Sl. glasnik RS“, br. 31/18) i Zakon o finansijskom poslovanju („Sl. novine FBiH“, br. 48/16) ograničavaju da u transakcijama u kojima je ugovorni organ vršilac plaćanja ugovoreni rok plaćanja ne može biti duži od 60 dana.



ZAKLJUČCI – IZRADA TENDERSKE DOKUMENTACIJE

- Ništa se u TD “ne podrazumijeva”.
- Preciznost je imperativ-naoko male greške mogu ugroziti cijeli postupak nabavke.
- Izbjegavati uopštene riječi, bez dodatne kvantifikacije: standardno, normalno, kvalitetno...
- UO ne može prihvatiti ni bolji kvalitet, ako je van raspona koji je određen u TD!
- Ako TS nije dobro postavljena/definisana u TD, predmet nabavke će biti neadekvatan.
- Traženje „previše“ dokumentacije utiče na konkurenciju – koristiti načelo srazmjernosti.
- Koristiti jednostavan jezik, jasno i nedvosmisleno definisati odredbe (kvalifikacije i TS), te izbjegavati nepotrebne formalne zahtjeve (npr. parafiranje stranica ponude).

OTVARANJA I OCJENA PONUDA

JAVNO OTVARANJE PONUDA

Postupak otvaranja ponuda propisan je odredbama člana 63. ZJN i odredbama Uputstva o vođenju zapisnika o otvaranju ponuda.



UO otvara sve blagovremeno primljene ponude, u vrijeme i na mjestu otvaranja ponuda, naznačenim u TD i obavještenju o nabavci.

Nakon isteka roka za dostavu ponuda, slijedi otvaranje ponuda koje se održava u vrijeme i na mjestu otvaranja ponuda, kako je naznačeno u TD i obavještenju o nabavci. Na javnom otvaranju ponuda čitaju se:

- a) naziv ponuđača;
- b) ukupna cijena navedena u ponudi;
- c) popust naveden u ponudi koji mora biti posebno iskazan; ako popust nije posebno iskazan, smatra se da nije ni ponuđen;

te, ukoliko se radi o postupku nabavke u kom je kriterij dodjele ugovora bio ENP, obavezno se čitaju i:

- d) potkriteriji koji se vrednuju u okviru kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.

Svi podaci saopšteni na javnom otvaranju ponuda unose se u zapisnik o otvaranju ponuda (obrazac zapisnika o otvaranju ponuda sastavni je dio Uputstva o vođenju zapisnika o otvaranju ponuda), te se kopija zapisnika o otvaranju ponuda obavezno dostavlja svim ponuđačima koji su blagovremeno dostavili ponude, odmah ili najkasnije u roku od tri dana od dana otvaranja ponuda.



Sastavni dio zapisnika o otvaranju ponuda je i zapisnik o zaprimanju ponuda (vidjeti član 15. stav (3) Uputstva za pripremu modela TD i ponuda).

OTVARANJE ZAHTJEVA ZA UČEŠĆE

U dvofaznim i višefaznim postupcima nabavki, kao što su ograničeni postupak nabavke, pregovarački postupci sa i bez objave obavještenja o nabavci, takmičarski dijalog, u prvoj fazi postupka otvaraju se zahtjevi za učešće, koji se ne otvaraju javno, te se niti ne sačinjava zapisnik o otvaranju ponuda, već se podaci sa otvaranja ponuda unose u prvi dio zapisnika o ocjeni zahtjeva za učešće, a sve prema članu 19. Uputstva za pripremu modela TD i ponuda. Bez obzira što se ne radi o javnom otvaranju ponuda, i kod otvaranja zahtjeva za učešće vrijedi „pravilo“ da se ponude otvaraju neposredno nakon isteka roka za prijem ponuda.



Da bi se izbjegle situacije u kojima komisiji za javne nabavke (KJN) nakon izvršenog otvaranja ponuda bude dostavljena npr. još jedna ponuda ponuđača, koja je dostavljena na protokol blagovremeno, ali ista nije dostavljena KJN prije otvaranja ponuda; ili, npr. Komisija nije upoznata da je prije otvaranja ponuda stigla žalba na TD, preporuka je da neko od članova KJN prije otvaranja ponuda:

- neposredno na protokolu provjeri da li su sve ponude koje su dostavljene blagovremeno za predmetni postupak nabavke isporučene KJN;
- provjeri da li ima izjavljenih žalbi na predmetnu TD (na protokolu, sa zaposlenikom čiji e-mail je naveden kao sredstvo korespondencije, fax, itd).

Blagovremeno dostavljena ponuda koja nije otvorena na javnom otvaranju ponuda i/ili otvaranje ponuda prije konačnog rješavanja po žalbi rezultira poništavanjem postupka zbog proceduralnih razloga, te je zbog toga važno utvrditi da nema smetnji za otvaranje ponuda.

PREGLED I OCJENA PONUDA

Postupak pregleda i ocjene ponuda obavlja komisija za javne nabavke, odnosno članovi komisije koji su stručne osobe i/ili stručne službe ugovornog organa, te ako je potrebno nezavisne stručne osobe, na osnovu uslova i zahtjeva iz tenderske dokumentacije (član 16. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda).

Prihvatljivom ponudom smatra se ona ponuda koja ispunjava sve uslove i zahtjeve iz TD, kako u dijelu zahtjeva vezanih za kvalifikaciju ponuđača, zahtijevanih tehničkih specifikacija, tako i svih ostalih zahtjeva iz tenderske dokumentacije.

Rezultati pregleda i ocjene ponuda unose se u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, čiji obavezni elementi su propisani odredbama člana 65. stav (2) ZJN i članova 18.-20. Uputstva za pripremu modela TD i ponuda. Koliko je važno da zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda sadrži sve elemente zahtijevane propisima, toliko je važno i da zapisnik sadrži i detaljna obrazloženja zašto se neka ponuda odbacuje kao neprihvatljiva. Nejasni ili nedovoljno obrazloženi razlozi odbacivanja ponuda mogu biti razlog ulaganja žalbi, jer ponuđač čija ponuda se odbacuje eventualno ne razumije zašto se njegova ponuda odbacuje.

Dalje, iako naizgled jednostavan, postupak pregleda i ocjene ponuda često članove komisije za javne nabavke koji vrše ocjenu ponuda dovodi u nedoumice kako neku situaciju ili dokument posmatrati i kakvu konačnu ocjenu donijeti. Iz tog razloga je važno detaljno iščitati TD, kao i odredbe ZJN primjenjive na datu situaciju.



KOJA PONUDA JE (NE)PRIHVATLJIVA PONUDA?

Član 2. stav (1) tačka l) ZJN propisuje da je ponuda:

- 1) prihvatljiva - ako ispunjava sve uslove koji se traže TD,
- 2) neprihvatljiva - ako ne ispunjava uslove koji se traže TD.

Član 44. stav (1) ZJN propisuje da ugovorni organ provjerava i ocjenjuje da li je kandidat/ponuđač pouzdan i sposoban da izvrši ugovor, u skladu sa uslovima utvrđenim u TD.

Član 57. stav (1) ZJN propisuje da se u postupku javne nabavke kandidat/ponuđač pridržava zahtjeva i uslova iz TD.

Član 68. stav (4) tačka i) ZJN propisuje da ugovorni organ obavezno odbacuje ponudu koja nije potpuna i ne ispunjava zahtjeve iz TD.

Član 16. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda propisuje da postupak pregleda i ocjene ponuda obavlja komisija za javne nabavke, odnosno članovi komisije koji su stručne osobe i/ili stručne službe ugovornog organa, te ako je potrebno nezavisne stručne osobe, na osnovu uslova i zahtjeva iz TD.



PRIMJER

IZJAVE IZ ČL. 45. I 52. ZJN NE SADRŽE OVJERU (PEČAT) PONUĐAČA

Članom 45. stav (4) ZJN propisano je da kandidat/ponuđač, u svrhu dokaza o ispunjavanju uslova iz stava (1) ovog člana, dužan je da dostavi izjavu ovjerenu kod nadležnog organa, u formi i na način koji propisuje Agencija za javne nabavke podzakonskim aktom. Iz citirane odredbe je vidljivo da Zakon naglašava da je potrebno da ova izjava bude ovjerena od strane nadležnog organa i da ne zahtijeva ovjeru od strane ponuđača. Dalje, forma izjave o ispunjenosti uslova iz člana 45. tačka a) do d) ZJN propisana je u okviru Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, te je iz same forme izjave vidljivo da je predviđeno:

- prostor za potpisivanje izjave („Izjavu dao“),
- prostor za navođenje mjesta i datuma davanja izjave („Mjesto i datum davanja izjave“)
- prostor za potpis i pečat nadležnog organa („Potpis i pečat nadležnog organa“);

odnosno vidljivo je da ni samom formom izjave zakonodavac nije tražio da ova izjava bude pečatirana od strane ponuđača.

S obzirom na navedeno, izjava o ispunjenosti uslova iz člana 45. ZJN mora biti potpisana od strane ponuđača, mora sadržavati mjesto i datum davanja izjave, mora biti ovjerena od strane nadležnog organa, i ne mora kao obavezno sadržavati i pečat ponuđača.

Forma izjave iz člana 52. ZJN, koja je takođe sadržana u Uputstvu za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda zahtijeva isti način potpisivanja i ovjere kao i izjava iz člana 45. ZJN, te se može primijeniti isto obrazloženje.

Izjave koje, pored ovjere nadležnog organa, sadrže i pečat ponuđača svakako su prihvatljive.



PRIMJER

DOKAZIVANJE EKONOMSKE I FINANSIJSKE SPOSOBNOSTI KADA PONUDU DOSTAVLJA GRUPA PONUĐAČA

“TD je traženo da ponuđač dostavi potvrde svih poslovnih banaka kod kojih ima otvorene račune da računari ponuđača nisu bili u blokadi u posljednja 3 mjeseca. Ponudu je dostavila grupa ponuđača, a u ponudi su računari banaka samo za jednog člana grupe ponuđača, ne i za drugog člana. KJN ima nedoumicu da li se ova ponuda može prihvatiti, a imajući u vidu da je ugovorni organ tražio da se dostave potvrde svih poslovnih banaka ponuđača, te da drugi član grupe ponuđača nije dostavio nijednu potvrdu banke“.

Članom 47. stav (3) ZJN propisano je da se grupa kandidata/ponuđača može osloniti na kapacitete učesnika grupe ili drugih privrednih subjekata. S obzirom na navedeno, nije obavezno da svaki član grupe ponuđača dostavlja dokaze o ispunjavanju uslova ekonomske i finansijske sposobnosti, odnosno data ponuda je po osnovu člana 47. stav (3) ZJN prihvatljiva. Međutim, i u TD je obavezno decidirati koje dokaze dostavlja svaki član grupe ponuđača, a koji dokazi se dostavljaju kumulativno.

I prilikom pregleda tehničkih specifikacija, uzoraka, i svih ostalih dijelova ponude ocjena prihvatljivosti ponuda se vrši prema pitanju: „Da li ponuda zadovoljava uslove i zahtjeve iz TD?“. Čak i ako se radi npr. o odstupanjima „na bolje“ u odnosu na parametre i pragove definisane u TD, takve ponude se u kontekstu propisa o JN koji definišu pitanja prihvatljivih ponuda, ne mogu smatrati prihvatljivim, odnosno ne unose se u sistem za e-aukciju (ako se u postupku provodi e-aukcija), i ne rangiraju se za dodjelu ugovora.

Prilikom ocjene ponuda često se javlja dilema da li se za neko pitanje može tražiti pojašnjenje, i gdje je granica između pojašnjenja ponude i dopune ponude. U ovoj dilemi od pomoći može biti stav KRŽ-a, izložen u rješenju KRŽ-a br. JN2-01-07-1-812-6/17 od 18.01.2018. godine, gdje je detaljnije pojašnjeno šta je pojašnjenje, a šta dopuna ponude¹².

¹² Pored navedenog rješenja, i u presudi Suda BiH br. br. S1 3 U 035325 20 U od 07.10.2021. godine razmatrano je pitanje pojašnjenja ponude, kao i u rješenjima KRŽ-a: br. JN2-01-07-1-735-7/18 od 11.01.2020. godine
br. JN2-03-07-1-2954-8/21 od 24.11.2021. godine
br. JN2-01-07-1-71-11/18(II) od 27.03.2018. godine
br. JN2-03-07-1-745-10/18 od 21.06.2018. godine
br. JN2-01-07-1-679-10/17 od 06.12.2017. godine
br. JN2-03-07-1-1282-6/16 od 12.01.2017. godine



PRIMJER

GDJE JE GRANICA IZMEĐU POJAŠNJENJA PONUDE I DOPUNE PONUDE?

Rješenje KRŽ-a br. JN2-01-07-1-812-6/17 od 18.01.2018. godine:

„...Naime članom 68. stav (3) daje se mogućnost ugovornom organu da zatraži pojašnjenje određenih dokumenata iz ponude ili da zatraži originalne dokumente radi poređenja sa kopijama, sve u cilju otklanjanja formalnih nedostataka. Pojašnjenje dokumenta naravno ne smije značiti dopunu ponude u bilo kojem smislu, nego samo određenu potvrdu ugovornom organu da pravilno tumači sadržaj određenog dokumenta, koji možda samo terminološki ima određenu dilemu. Formalni nedostaci dokumenta moraju biti takve prirode, da uopšte ne utiču na ispravnost ponude i ne narušavaju jednak tretman ponuđača. Npr. prilikom ovjere dokumenta, određeni dijelovi dokumenta su pokriveni mastilom i slabo se vide, te ugovorni organ zahtjeva da se dostavi originalan dokument radi poređenja sa kopijom. U konkretnom slučaju zahtjevom za pojašnjenjem bi se dovelo do uticaja na ispravnost ponude, jer bi se istim moralo eksplicitno navoditi mjesto isporuke i vrijeme puštanja u rad što bi bilo dopuna referense i potvrda na način da se učine prihvatljivim, što nije ni formalni ni suštinski smisao gore navedene odredbe...“.

Za prihvatljive ponude ugovorni organi u fazi ocjena ponuda, a prije unosa ponuda u sistem za e-aukciju, obavezno vrše matematičku provjeru ponuda, i to prema ponuđenim jediničnim cijenama¹³, te ispitivanje neprirodno niske cijene¹⁴. Po okončanoj e-aukciji, slijedi finalizacija zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, te donošenje odluke o rezultatima postupka nabavke.



Ukoliko u ponudi nije popunjena jedinična cijena za makar jednu od traženih stavki, takva ponuda se odbacuje kao nepotpuna i neprihvatljiva.



ZAKLJUČCI

OTVARANJE I OCJENA PONUDA

- Na otvaranju ponuda saopštavati isključivo informacije predviđene članom 63. ZJN.
- Prilikom ocjena ponuda poređenje se vrši na osnovu uslova i zahtjeva iz TD.
- Prilikom sačinjavanja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, posebno u dijelu obrazloženja (ne)prihvatljivosti ponuda, staviti se u ulogu ponuđača/žalioca.

¹³ Član 17. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda

¹⁴ Član 17. stav (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda; mišljenje AJN dostupno na linku: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/158/da-li-ugovorni-organ-moze-zahhtjevati-obrazlozenje-neprirodno-niske-ponu-ene-cijene-nakon-zavrsetka-e-aukcije>

OKONČANJE POSTUPAKA NABAVKI I DODJELA UGOVORA

ODLUKA O ISHODU POSTUPKA NABAVKE

Nakon završene ocjene ponuda (i e-aukcije, ukoliko je u postupku nabavke provedena e-aukcija), KJN finalizuje zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, daje preporuku ugovornom organu za dodjelu ugovora, te ugovorni organ donosi odluku o ishodu postupka nabavke, koja može da bude:

- odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili
- odluka o poništenju postupka nabavke.

Obavezni elementi odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača i odluke o poništenju postupka nabavke propisani su članom 70. ZJN, dok je obavještanje ponuđača o rezultatima postupka nabavke regulisano članom 71. ZJN.

U praksi se često može vidjeti u odluci o ishodu postupka nabavke odrednica „Ova odluka stupa na snagu danom donošenja“. Kako prema Zakonu o upravnom postupku (ZUP) odluke u kojima je dozvoljena žalba (a odluke o ishodu postupka javne nabavke obavezno sadrže i pouku o pravnom lijeku), ova odrednica je protivrječna pouci o pravnom lijeku, i kao takva nepravilna u odlukama o ishodu postupka nabavke.



Odluka o ishodu postupka nabavke postaje konačna i izvršna:

- istekom roka za ulaganje žalbe, ako žalba nije izjavljena,
- kada akt kojim se rješava po žalbi postane konačan, ako je izjavljena žalba.

OBAVJEŠTAVANJE PONUĐAČA O REZULTATIMA POSTUPKA NABAVKE

Kada je u pitanju dostavljanje odluke o ishodu postupka nabavke, važno je napomenuti da:

- se odluka o ishodu postupka nabavke dostavlja ponuđačima, zajedno sa obavještenjem o rezultatima postupka nabavke i zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda (član 71. stav (2) ZJN),
- ugovorni organ objavljuje odluku o rezultatima postupka nabavke na svojoj internetskoj strani, i to istovremeno s upućivanjem odluka ponuđačima koji su učestvovali u postupku nabavke (član 70. stav (6) ZJN),
- dokumentacija se dostavlja ponuđačima u roku od tri dana, a najkasnije u roku od sedam dana od dana donošenja odluke, i to: elektronskim sredstvom ili putem pošte ili neposredno (član 70. stav (2) ZJN).

Budući da je članom 101. stav (1) tačka d) ZJN propisano da se žalba može izjaviti u roku od najkasnije 10 dana po prijemu odluke kojom se odlučuje o pojedinačnom pravu iz javne nabavke u odnosu na postupak pregleda i ocjene sposobnosti, te postupak pregleda, ocjene i izbora najpovoljnijeg ponuđača; odnosno da je članom 101. stav (5) ZJN propisano da se u konkurentskom zahtjevu žalba izjavljuje u roku od pet dana od dana prijema odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, jasno je da, da bi se mogla računati blagovremenost eventualno izjavljena žalbe, važno utvrđivanje tačnog dana kada su ponuđači/svaki od ponuđača primio odluku o rezultatima postupka nabavke. Zbog toga se, kod slanja obavještenja o rezultatima postupka nabavke (kompletne dokumentacije koja se dostavlja uz obavještenje), vodi računa o dokazivanju prijema dokumentacije kod ponuđača, te se stoga:

- slanje poštom vrši uz povratnicu (koja će služiti kao dokaz kada je dokumentacija zaprimljena kod primaoca),
- kod dostavljanja dokumentacije neposredno primaocu/ponuđaču traži se potvrda prijema, koja može biti i u vidu prijemnog pečata na primjerku akta ugovornog organa, sa navođenjem datuma prijema, ili potpisa lica koje dokumentaciju preuzima, sa navođenjem datuma prijema,
- kod slanja putem elektronske pošte, obezbjeđuje se potvrda prijema e-maila.

Specifičnost kod slanja dokumentacije/pismena putem e-maila je da dokaz o prijemu e-maila nije izvod iz poslanih e-mailova (to je dokaz da je e-mail poslan), već je potrebno obezbijediti potvrdu prijema e-maila, kao dokaz da je e-mail primljen. Ovakvo tumačenje proističe iz člana 56. stav (3) ZUP-a kojim je propisano: Elektronskim putem dostavljen podnesak smatra se podnesenim u trenutku kad je evidentiran na uređaju za primanje takvih poruka, nakon čega će se bez odgađanja elektronskim putem obavijestiti podnosilac podneska o potvrdi prijema podneska.



PRIMJER

GDJE JE GRANICA IZMEĐU POJAŠNJENJA PONUDE I DOPUNE PONUDE?

Rješenje KRŽ-a br. JN2-01-07-1-1965-14/21 od 15.09.2021. godine¹⁵:

„...Ugovorni organ u pobijanom Zaključku o odbacivanju žalbe kao neblagovremene broj: _____ od 07.07.2021. godine i u svome izjašnjenju na žalbu broj: _____ od 22.07.2021. godine, navodi da je žalitelju uredno dostavio Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda putem e-maila dana 18.06.2021.godine.

Kao dokaz za navedeno, ugovorni organ prilaže kopiju e-mail komunikacije iz kojeg je vidljivo da je navedeni e-mail poslat žaliocu dana 18.05.2021.godine. Iz navedenog, ugovorni organ izvodi zaključak da je žalitelj imao mogućnost izjaviti žalbu najkasnije do 23.05.2021. godine, s obzirom da propisani rok za žalbu u navedenom postupku iznosi 5 dana.

S druge strane, žalitelj u žalbi navodi da nije imao saznanja niti da je zaprimio navedeni e-mail te da su Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača i Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda žaliocu dostavljeni putem e-maila tek dana 18.06.2021.godine.

S obzirom na sve istaknuto, navode žalitelja i Izjašnjenje ugovornog organa, ovo vijeće je postupajući po žalbenim navodima izvršilo uvid u predmetni spis i dostavljene dokaze iz kojih se jedino može utvrditi da u predmetnom spisu postoji kopija upućena e-mailom iz koje je vidljivo da je dana 18.05.2021. godine na adresu _____ blic.net upućen e-mail u čijem se prilogu nalazi Obavijest o rezultatu postupka javne nabavke, akt broj: _____ od 18.05.2021. godine.

Pored ovog podatka iz spisa se ne može utvrditi, niti ugovorni organ dostavlja bilo kakav dokaz da je navedeni e-mail stigao ili zaprimljen od strane žalitelja.

Za ovaj organ nije sporno da se pismena komunikacija između ugovornog organa i ponuđača kao i dostavljanje pismena može obavljati putem e-maila/elektronskim sredstvom, ako je to propisano tenderskom dokumentacijom.

Međutim, ako se ugovorni organ odluči za takvu vrstu komunikacije, kako bi pravilno izračunao rokove i utvrdio datum slanja i primitka određenog akta, ugovorni organ je u obavezi da postupa u skladu sa odredbama člana 75a/4 Zakona o upravnom postupku BiH kojim je propisano da se smatra da je

dostavljanje pismena putem informacionog sistema obavljeno na dan kada lice kojem je pismeno namijenjeno, preuzme isto iz informacionog sistema.

Odredbama člana 93/3 istog zakona je propisano da, ako je podnesak poslan elektronskim putem, smatra se da je blagovremen ako ga je informacioni sistem za dostavljanje i obavještanje primio prije roka. Odredbama člana 56/4 propisano je da se elektronski podnesak smatra podnesenim u trenutku kada je evidentiran na uređaju za primanje poruka, nakon čega će se bez odgađanja elektronskim putem obavijestiti podnosilac podneska o potvrdi prijema podneska.

Prema tome, a s obzirom na sve navedeno, ovaj organ je utvrdio da u predmetnom postupku ne postoje dokazi o datumu primitka e-maila od strane žalitelja, niti ugovorni organ daje valjane argumente na osnovu čega je utvrdio da je žalba žalitelja neblagovremena.

S obzirom na navedeno, žalba žalitelja je prihvaćena kao osnovana, poništen je Zaključak o odbacivanju žalbe kao neblagovremene broj: _____ od 07.07.2021.godine, te se predmet vraća ugovornom organu kako bi isti pravilno utvrdio blagovremenost žalbe u cilju donošenja pravilne odluke...“.

Budući da se u praksi dešava da ponuđači/primaoci e-maila ne žele da potvrde prijem e-maila, bez obzira na zahtjev da se potvrdi prijem e-maila, da bi se izbjeglo pokretanje pitanja urednosti izvršene dostave pismena, dobra praksa je da UO, ukoliko u roku od par dana ne dobije potvrdu prijema e-maila od strane primaoca e-maila, pismeno pošalje ili putem preporučene pošte uz povratnicu ili putem faxesa, ukoliko fax ima opciju potvrde isporuke, ili ličnim dostavljanjem, uz potvrdu prijema dokumentacije.

Na analogan način se dostavljaju i sva druga pismena koja se dostavljaju u postupcima javnih nabavki.

Po dostavljanju obavještenja o rezultatima postupka nabavke, izabrani ponuđač je u obavezi u ostavljenom roku dostaviti dokaze kvalifikacije, kao i dokumentaciju koja je tražena kao uslov za potpisivanje ugovora. Rok u kom se dostavlja dokumentacija od strane izabranog ponuđača je prekluzivni rok, i ni u kom slučaju se ne može produžavati.

¹⁵ Pored navedenog rješenja, i u rješenjima:
br. JN2-03-07-1-212-9/22 od 17.02.2022. godine
br. JN2-03-07-1-1483-8/21 od 07.09.2021. godine
br. JN2-03-07-1-1654-7/21 od 05.08.2021. godine
br. JN2-01-07-1-436-8/21 od 07.04.2021. godine
br. JN2-02-07-1-2245-7/19 od 10.10.2019. godine

DODJELA UGOVORA

Članom 72. stav (5) ZJN je propisano da se prilikom dodjele ugovora o nabavci, cijena navedena u najpovoljnijoj ponudi kao i uslovi utvrđeni u tenderskoj dokumentaciji ne mogu mijenjati. Izuzetno, ako se u tenderskoj dokumentaciji predviđa odredba o promjenjivosti cijena s objektivno utvrđenim pravilima o promjenjivosti cijene, takva odredba se unosi u ugovor o javnoj nabavci.

Dakle, ugovor se potpisuje u svim uslovima, zahtjevima i odredbama usklađenim sa TD i izabranom ponudom, te istekom rokova, odnosno u rokovima, propisanim članom 98. ZJN.



ZAKLJUČCI

OKONČANJE POSTUPAKA NABAVKI I DODJELA UGOVORA

- Sadržaj odluke o izboru/poništenju propisan je čl. 70. ZJN
- Sastavni dio odluke je i zapisnik o ocjeni ponuda sa svim prilogima (matematička ispravnost, pojašnjenje neprirодно niske cijene, pojašnjenja ponuda, itd.)
- Obezbijediti dokaz kada je ponuđač zaprimio obavještenje o rezultatima postupka nabavke
- U slučaju poništenja postupka, novi postupak nabavke se može započeti tek nakon što donesena odluka o poništenju postane konačna

OBAVEZE OBJAVLJIVANJA NAKON PROVEDENOG POSTUPKA NABAVKE

Po okončanju postupka nabavke, UO je u obavezi da:

- Na portalu nabavki objavi obavještenje o dodjeli ugovora ili poništenju postupka nabavke, te dostavi sažetak obavještenja na objavu u „Službeni glasnik BiH”,
- Na portalu nabavki objavi izvještaj o provedenom postupku nabavke,
- Na svojoj web stranici objavi osnovne elemente ugovora¹⁶.



Izvještaj o provedenom postupku nabavke se objavljuje samo za direktne sporazume i konkurentske zahtjeve, dok se za ostale postupke nabavki objavljuje obavještenje o dodjeli ugovora / poništenju postupka nabavke.

Obavještenje o dodjeli ugovora/poništenju postupka nabavke, kao i izvještaj o provedenom postupku nabavke, se objavljuje u roku od 30 dana od dana okončanja postupka nabavke. Izvještaj se dostavlja i za ugovore koji su sklopljeni u skladu sa članom 10. ZJN (izuzeci od primjene Zakona za ugovorne organe).

¹⁶ Obaveze ugovornih organa nakon potpisivanja ugovora, u smislu koja se sve obavještenja trebaju učiniti javnim, kada, gdje, i na koji način, pored člana 74. i 75. ZJN, detaljnije su propisane:

- Uputstvom o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „E-nabavke” („Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, 53/15)
- Uputstvom o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora („Službeni glasnik BiH”, br. 56/15)

Iako nije decidirano u kom roku po dostavljanju izvještaja ugovorni organi moraju da objave osnovne elemente ugovora, radi jednostavnije organizacije obaveza, preporuka je da se elementi objave odmah po dostavljanju izvještaja. Isto tako, budući da se ažuriranje podataka vrši najmanje na svaka tri mjeseca, ovo bi se mogao posmatrati kao krajnji rok u kom se obaveza mora izvršiti. Informacije o pojedinačnom ugovoru moraju da budu dostupne na internet stranici ugovornog organa najmanje tri godine od datuma potpune realizacije ugovora. Iste odredbe se primjenjuju i na okvirne sporazume.

U praksi, kao slabija karika u dijelu transparentnosti su se pokazale objave na web stranicama UO, u smislu da UO ne objavljuju sve što su obavezni da objave na svojim web stranicama; da informacije nisu sistematizovane i/ili pregledne; da se informacije ne ažuriraju (ovo se posebno odnosi na pregled osnovnih elemenata ugovora), i slično, a što su u svojim izvještajima napominjale organizacije koje prate primjenu ZJN kod UO i SUO.

S tim u vezi, sažeto posmatrano, UO je u obavezi da na svojoj web stranici objavi:

UGOVORNI ORGAN OBJAVLJUJE NA SVOJOJ WEB STRANICI:	OBAVEZA PROPISANA
Plan nabavke, odnosno ugovorni organ obavezno objavljuje dio plana nabavki za postupke čija je procijenjena vrijednost veća od vrijednosti utvrđenih u članu 14. stav (1) Zakona o javnim nabavkama, a te vrijednosti su: 50.000,00 KM za nabavke roba i usluga, i 80.000,00 KM za nabavku radova. Navedene vrijednosti su bez PDV-a.	Član 17. ZJN
Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača/Odluku o poništenju postupka JN	Član 70. ZJN
Poziv za dostavljanje ponuda u postupcima nabavki usluga iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama	Član 7. stav (3) Pravilnika o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II dio B ZJN
Informacije o pregovaračkom postupku bez objave obavještenja o nabavci koji namjerava provoditi	Član 28. ZJN
Osnovne elemente sklopljenih ugovora/okvirnih sporazuma i izmjene ugovora	Član 75. stav (2) ZJN i Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora



ZAKLJUČCI

OBAVEZE OBJAVLJIVANJA NAKON PROVEDENOG POSTUPKA NABAVKE

- U roku od 30 dana od dana okončanja postupka nabavke dostaviti obavještenje o dodjeli ugovora/poništenju postupka nabavke na portal nabavki + sažetak obavještenja u Službeni glasnik BiH, odnosno izvještaj o provedenom postupku nabavke
- Objaviti osnovne elemente ugovora/OS na web stranici UO, te redovno ažurirati pregled

ŽALBENI POSTUPAK

U trećem dijelu ZJN propisana je pravna zaštita, podijeljena u dva poglavlja:

- I Postupak pravne zaštite,
- II Pravna zaštita protiv odluka URŽ-a.

Žalba se izjavljuje ugovornom organu u pisanoj formi direktno, elektronskim putem, ako je elektronsko sredstvo definirano kao način komunikacije u tenderskoj dokumentaciji, ili preporučenom poštanskom pošiljkom.

Žalba se podnosi u dovoljnom broju primjeraka, a koji ne može biti manji od tri, kako bi mogla biti uručena kvalificiranom kandidatu ili izabranom ponuđaču, kao i drugim strankama u postupku. Datum zaprimanja žalbe direktno kod ugovornog organa, odnosno datum zaprimanja žalbe elektronskim putem uz osiguranje dokaza o upućivanju, odnosno zaprimanju žalbe, ili datum predaje na poštu preporučene poštanske pošiljke smatra se danom uručivanja žalbe. U slučaju direktne predaje žalbe, ugovorni organ dužan je izdati žaliocu potvrdu o vremenu prijema žalbe.

REZIME: IZJAVLJIVANJE ŽALBE - ČLAN 99. ZJN



KOME?
Žalba se ulaže UO.

KAKO?
U pisanoj formi direktno, elektronskim putem (ako je definisano u TD) ili preporučenom poštanskom pošiljkom.

U KOLIKO PRIMJERAKA?
Žalba se izjavljuje UO u min. 3 primjerka, kako bi mogla biti uručena kvalifikovanom kandidatu ili izabranom ponuđaču, kao i dr. strankama u postupku.

Ako ugovorni organ odbije izdati potvrdu o vremenu zaprimanja, smatrat će se da je žalba podnesena u roku, osim ako ugovorni organ ne dokaže suprotno.

Rokovi za izjavljivanje žalbe:

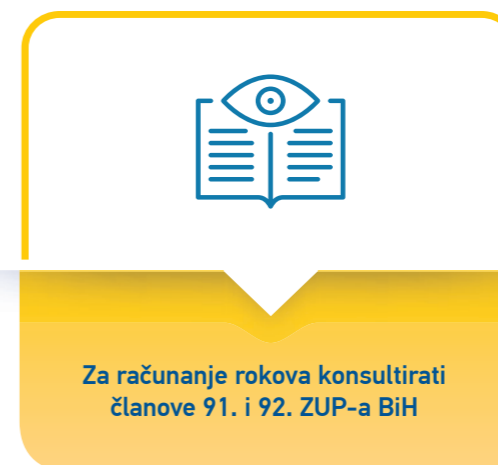
NAJKASNIJE	SLUČAJ
7 dana	prije isteka roka za podnošenje zahtjeva za učešće ili ponuda u odnosu na podatke iz obavještenja
10 dana	od dana preuzimanja TD
	po prijemu zapisnika o otvaranju ponuda
	po prijemu odluke kojom se odlučuje o pojedinačnom pravu iz JN
10 dana	po isteku roka za donošenje odluke o pojedinačnim pravima iz JN
	po saznanju da je ugovor zaključen bez provedenog postupka JN-suprotno ZJN
30 dana	od dana zaključenja ugovora u tom postupku
30 dana	od djele ugovora u sklopu OS ili u okviru dinamičkog sistema kupovine, ako UO obavijesti ponuđače da je ugovor zaključen
10 dana	pregovaračkog postupka bez objave obavještenja i usluga iz Aneksa II. Dio B:
30 dana	od dana objave dobrovoljnog ex ante obavještenja o transparentnosti, ako je ovo obavještenje objavljeno;
30 dana	od dana objave obavještenja o dodjeli ugovora, ako dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti nije objavljeno
5 dana	konkurentskog zahtjeva, od dana prijema odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača

Po zaprimanju žalbe, u roku od 5 dana, UO najprije utvrđuje blagovremenost, dopuštenost i da li je žalba izjavljena od ovlaštenog lica. Ukoliko žalba nije blagovremena ili dopuštena ili izjavljena od ovlaštenog lica, onda je UO odbacuje zaključkom na koji je dozvoljena žalba URŽ-u u roku od 10 dana.

Usvajanje žalbe - u slučaju da je žalba u cjelini ili djelimično osnovana ista se usvaja rješenjem u roku od 5 dana od dana prijema žalbe; protiv ovog rješenja rok za podnošenje žalbe URŽ-u (putem UO) je 5 dana od dana prijema rješenja.

U slučaju da je žalba neosnovana, UO u roku 5 dana od dana njenog prijema, prosljeđuje žalbu URŽ-u sa izjašnjenjem UO i kompletnom dokumentacijom vezanom za konkretni postupak. Međutim, neophodno je prvo donijeti zaključak (akt) o odgađanju nastavka postupka nabavke (čl. 110. ZJN).

Međutim, neophodno je prvo donijeti zaključak (akt) o odgađanju nastavka postupka nabavke (čl. 110. ZJN).



PRIMJER IZ PRAKSE

Žalbu izjavljuje advokat. Žalba se nedvosmisleno odnosi na konkretan postupak nabavke, ali dostavljena punomoć uz žalbu se odnosi na potpuno drugi postupak nabavke.

Član 52. stav (2) ZUP - ...nedostaci pismene punomoći.

Član 60. ZUP - tražiti dopunu podneska.

Prilikom sastavljanja izjašnjenja URŽ-u na žalbene navode preporučljivo je pozivati se na tačno određene članove propisa, navoditi precizne nazive propisa i službena glasila u kojima su propisi objavljeni, kao i priložiti druge dokaze: mišljenja zvaničnih institucija, navoditi web stranice, itd. u cilju dokazivanja navoda i stavova UO.

URŽ po zaprimanju žalbe utvrđuje blagovremenost, dopuštenost te da li je žalba izjavljena od ovlaštenog lica. Kada URŽ utvrdi da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlaštenog lica, nastaviti će razmatrati žalbene navode.

Izjavljena žalba odgađa nastavak postupka JN, zaključenje i/ili izvršenje ugovora o JN ili okvirnog sporazuma do donošenja odluke URŽ-a.



- URŽ u postupcima po žalbi odlučuje u vijećima sastavljenim od predsjednika vijeća i dva člana vijeća, a u složenim slučajevima i slučajevima međunarodnih vrijednosnih razreda predsjedavajući vijeća predlaže da se slučaj rješava na plenarnoj sjednici.
- Zaključci i rješenja URŽ, te presude Suda BiH po njima, javno se objavljuju na portalu javnih nabavki.

URŽ će poništiti ugovor o JN/okvirni sporazum ako je UO:

- primijenio pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja ili je postupak dodjele ugovora o nabavci usluga iz Aneksa II. Dio B u suprotnosti s odredbama ovog zakona;
- propustio objaviti obavještenje o nabavci na portalu javnih nabavki ako se to zahtijeva ovim zakonom;
- zaključio ugovor ili okvirni sporazum u suprotnosti s članom 98. (zabrana zaključenja ugovora) ako to sprečava KRŽ da razmotri žalbu prije zaključenja ugovora ili okvirnog sporazuma;
- zaključio ugovor ili okvirni sporazum bez primjene postupka javne nabavke, osim u slučajevima kada to ovaj zakon dopušta.

URŽ može:

- obustaviti postupak – npr. u slučaju odustajanja od žalbe;
- odbaciti žalbu zaključkom zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, neblagovremenosti i zbog toga što je izjavljena od lica koje nema aktivnu legitimaciju;
- odbiti žalbu zbog neosnovanosti;
- poništiti odluku, postupak ili radnju u dijelu u kojem je povrijeđen zakon ili podzakonski akti;
- odlučiti o zahtjevu UO za nastavak postupka JN;
- poništiti ugovor o JN ili okvirni sporazum.

U opravdanim slučajevima, URŽ može ostaviti na snazi ugovor ili okvirni sporazum koji je predmet poništenja, u obimu u kojem je ugovor ili okvirni sporazum već izvršen. U tom slučaju URŽ će UO odrediti novčanu kaznu u iznosu do 5% vrijednosti ugovora. Međutim, URŽ neće poništiti ugovor ili okvirni sporazum ako utvrdi da prevladavajući razlozi u vezi s opštim interesom zahtijevaju da ugovor treba ostati na snazi.

URŽ rješava po žalbi u roku od 15 od dana kompletiranja, ne kasnije od 30 dana od dana kada primi žalbu od UO. U izuzetno složenim slučajevima - predsjedavajući URŽ može produžiti rok za rješavanje po žalbi, ali ne duže od 30 dana.

Rješenje/zaključak URŽ/KRŽ je **konačno i izvršno**.

Ako je više žalbi, po istom postupku JN, predsjedavajući URŽ može donijeti zaključak o spajanju postupaka. U tom slučaju donosi se jedno rješenje po žalbama. Rokovi se računaju od datuma prijema posljednje žalbe.

Ako UO povrijedi odredbe ovog zakona ili podzakonskih akata, privredni subjekat ima pravo od UO zahtijevati naknadu troškova za pripremu ponude i troškova učešća u postupku JN. Pravo iz prethodne odredbe ne postoji ako je URŽ utvrdio da ponuđač ne bi imao realne izgleda za izbor njegove ponude, ili čija je žalba odbijena. Za rješavanje zahtjeva za naknadu troškova nadležan je URŽ. Svaki od učesnika postupka JN koji je pretrpio štetu zbog povrede ovog zakona ima mogućnost pokrenuti postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete zbog izmakle dobiti pred nadležnim sudom, prema opštim propisima o naknadi štete.

UPRAVNI SPOR

Protiv odluke URŽ u roku od 30 dana od dana prijema odluke, UO i učesnici u postupku mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH. Upravni spor po tužbi, vodi se po hitnom postupku. UO ili učesnik u postupku može podnijeti zahtjev za odgađanje konačnog rješenja ili zaključka URŽ zajedno s tužbom kojom se pokreće upravni spor. Na odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obaveza iz ugovora o javnoj nabavci primjenjuju se odgovarajuće odredbe zakona o obligacionim odnosima.



ZAKLJUČCI

ŽALBENI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR

- Dosta žalbi proisteklo iz nejasnih ili nedorečenih odredbi TD, te pripremi TD posvetiti dužnu pažnju
- Navoditi detaljna obrazloženja u zapisniku o ocjeni ponuda, detaljna „kao da odgovaramo na žalbu“
- Rješenja KRŽ-a/URŽ-a, presude Suda BiH i drugih institucija mjerodavnih za primjenu ZJN nisu izvor prava, ali mogu biti od pomoći u donošenju pojedinačnih odluka

PRAĆENJE REALIZACIJE UGOVORA

Ugovor se zaključuje sa prvoplasiranim ponuđačem, u svemu prema zahtjevima iz TD i dostavljenom ponudom.

Ugovor o javnoj nabavci je instrument posredstvom kojeg se realizuje - izvršava konkretna javna nabavka. Sadržaj ugovora su prava i obaveza ugovornih strana, čijim izvršavanjem se dolazi do željenog rezultata javne nabavke, tj. isporuke robe, izvršenja usluga, ili izvođenja radova.



Ugovor se zaključuje uz obavezno poštovanje rokova iz člana 98. ZJN.

Postupak JN nije sam sebi svrha, pa čak i perfektan postupak JN može biti obesmišljen lošom realizacijom ugovora. Stoga je neophodno uvezivanje faza planiranja, vođenja postupka JN i realizacije ugovora u funkcionalnu cjelinu.

Ugovor o javnoj nabavci je ugovor s finansijskim interesom koji se zaključuje u pisanoj formi između jednog ili više dobavljača i jednog ili više ugovornih organa i ima za cilj nabavku robe, usluga ili izvođenja radova u okviru značenja ovog zakona.

Ugovor o javnoj nabavci robe je određen kao ugovor o javnoj nabavci čiji je predmet kupovina, najam i zakup robe ili lizing sa ili bez opcije kupovine robe, kao i ugovor koji kao usputnu stvar uključuje i ugradnju i/ili postavljanje i/ili montažu uz robu.

Ugovor o javnoj nabavci usluga je ugovor o javnoj nabavci čiji je predmet nabavka usluga iz Aneksa II Dio A i B ZJN. Ugovor o javnoj nabavci, čiji su predmet i robe i usluge, je ugovor o javnoj nabavci usluga ukoliko vrijednost predmetnih usluga prelazi vrijednost roba obuhvaćenih tim ugovorom.

Ugovor o javnoj nabavci, čiji su predmet usluge i radovi, ugovor je o javnoj nabavci usluga, ukoliko isti uključuje i radove u smislu Aneksa I ZJN, a koji su sporedni u odnosu na glavni

predmet ugovora.

Ugovor o javnoj nabavci radova je određen kao ugovor čiji je predmet projektovanje i izvođenje radova ili izvođenje radova koji se odnose na jednu ili više djelatnosti utvrđenih u Aneksu I ZJN ili radova ili izvođenje radova, bilo kojim sredstvima, koji odgovaraju zahtjevima koje je naveo ugovorni organ. Pojam „radovi“ podrazumijeva rezultat gradnje ili građevinskih radova uzet u cjelini, a koji je sam po sebi dovoljan za ispunjenje neke ekonomske ili tehničke funkcije.

Iz definicije ugovora o javnoj nabavci mogu se identifikovati njegovi objektivno bitni elementi. Bez njihovog egzistiranja smatra se da nije ni zaključen konkretan ugovor o javnoj nabavci. Općenito se smatra da je jedan ugovor zaključen kada su se ugovorne strane, a u slučaju javnih nabavki, to su UO i dobavljač, sporazumjele o bitnim elementima ugovora.

Bitni elementi su oni minimalni elementi neophodni za postojanje ugovora i mogu biti **objektivno i subjektivno bitni**.

Objektivno bitni elementi se određuju ZJN-om. Subjektivno bitni elementi ugovora se određuju u TD.

PROBLEMI U REALIZACIJI UGOVORA



- Ugovorni organ ne prati ugovor (ko prati kvalitet izvršenja ugovora?)
- Nedefinisan sistem kontrole izvršenja ugovora
- Nedefinisan sistem komunikacije između ugovornih strana
- Viša sila?
- Ugovorna kazna (i/ili kako je naplatiti)

Objektivno bitni elementi su:

- 1. Stranke ugovora o javnoj nabavci**
Da bi jedan ugovor imao karakter ugovora o javnoj nabavci, u takvom se ugovoru kao stranke moraju pojaviti, na jednoj strani UO, a na drugoj strani dobavljač i to onako kako su definisani ZJN.
- 2. Predmet ugovora/nabavke**
Robe, usluge, radovi koji se nabavljaju, a detaljno su specificirani u TD za predmetnu nabavku i ponuđeni u ponudi najpovoljnijeg izabranog ponuđača/dobavljača.
- 3. Finansijski interes izražen u vidu cijene**
Koja je ponuđena i navedena u ponudi najpovoljnijeg/izabranog ponuđača/dobavljača i kao takva prihvaćena od strane ugovornog organa.
- 4. Pisana forma ugovora**
Što se tiče subjektivno bitnih elemenata ugovora, podrazumijeva se da se u ugovor o javnoj nabavci unose i ostali elementi koji su definisani TD za predmetnu nabavku, a koji olakšavaju realizaciju ugovora. Takvi elementi su npr.:
 - uslovi i način plaćanja,
 - rokovi realizacije,
 - mjesto realizacije ugovornih obaveza,
 - pitanja vezana za ambalažu,
 - pitanja instrumenata za osiguranje izvršenja obaveza iz ugovora i dr..

Ugovor o JN se dodjeljuje u skladu sa ZJN.

Ugovor o JN se zaključuje u skladu sa zakonima o obligacionim odnosima (ZOO) u Bosni i Hercegovini. Na odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obaveza iz ugovora o JN primjenjuju se odgovarajuće odredbe ZOO.

Nakon što ugovorni organ dostavi izvještaj Agenciji, dužan je na svojoj internetskoj stranici, ako je ima, objaviti osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije ugovora, u skladu sa Uputstvom o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora („Sl. gl. BiH“ broj 56/15).

Preporučljivo je način praćenja i realizacije ugovora, kao i način obračuna i naplate ugovorne kazne predvidjeti u TD/nacrtu ugovora. Nadalje, kada to prilike u toku realizacije ugovora zahtjevaju, potrebno je uputiti pismeni zahtjev ponuđaču da otkloni nedostatak, i postaviti rok u kom izabrani ponuđač treba da otkloni taj nedostatak.

U slučaju potrebe za dodatnim količinama predmeta nabavke, samo ukoliko su ispunjeni za to zakonom propisani uslovi, UO može provesti pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci:

- Ugovaranje dodatnih isporuka roba (čl. 22. tačka b) ZJN)
- Ugovaranje dodatnih usluga (čl. 23. tačka b) ZJN)
- Ugovaranje dodatnih radova (čl. 24. tačka a) ZJN)

ANEKSIRANJE UGOVORA



ZJN ne poznaje pojam „aneks“ ugovora kao ni izmjene ugovora.

Ugovor o javnoj nabavci se zaključuje - prema uslovima iz TD i dostavljene ponude. Ništa se ne može mijenjati, jer se time narušavaju pravila postupka i opšti principi nabavki: jednak tretman, nediskriminacija, transparentnost, ugrožava se cilj efikasnog trošenja javnih sredstava. Konačno, čl. 116. stav (2) tačka j) ZJN kao prekršaj određuje situaciju ako UO zaključi ugovor koji nije u skladu s odabranom ponudom i uslovima iz TD. Realizacija ugovora predstavlja upravljanje isporukom robe, izvršenjem usluge/radova, obezbjeđuje da je usluga isporučena do zahtijevanog nivoa uspješnosti i kvaliteta u skladu sa ugovorom, razmatra izvođenje i upravlja rizicima i uključuje postavljanje kontrola. Ugovori mogu biti često kompleksni i mogu uključivati mnogo ljudi, mogu zahtijevati ili trajati dugo vremena, i mogu potrošiti mnogo resursa. Zato je od vitalne važnosti da se njima pravilno upravlja. Aktivnosti realizacije ugovora mogu se široko svrstati u tri područja koja obuhvataju: kontrolu isporuke/izvršenja, otvoren i konstruktivan odnos sa dobavljačem, ugovornu administraciju.



DOBRA PRAKSA

Održavanje formalnog inauguralnog-inicijalnog sastanka sa dobavljačem ubrzo nakon što je ugovor zvanično dodijeljen.

Na tom sastanku ljudi iz firme dobavljača i organizacije UO prvi put će se sastati u kontekstu sklopljenog ugovora.

PRIMJEDBE REVIZIJE



- Izmjene cijene ugovora tokom realizacije, iako je u TD i ponudi bila predviđena nepromjenjiva cijena
- Izmjena rokova plaćanja (UO vršio plaćanja u kraćim rokovima nego što je bilo predviđeno u TD, ponudi i ugovoru)
- Izmjena predmeta nabavke (drugačije karakteristike predmeta nabavke i/ili isporučivana roba koja nije bila ugovorena)
- Izmjena količina
- Ugovorni organ umjesto naplate ugovorne kazne naručio dodatne količine robe

Aktivnosti u realizaciji ugovora su: inauguralni sastanak, tekuće upravljanje ugovorom, dnevnik pitanja, sastanci za pregled, i upravljanje odnosima.

Ukoliko izabrani ponuđač ne dostavi garanciju za izvršenje ugovora u ostavljenom roku, nakon zaključenja ugovora, zaključeni ugovor smatra se apsolutno ništavim.

Ništav ugovor ne proizvodi pravno dejstvo i to od samog trenutka njihovog zaključenja, što znači da se na osnovu takvih ugovora ne mogu sticati prava, niti mogu nastajati obaveze za lica koja su ih zaključila.

Za ništave ugovore važi pravilo da se smatra da oni uopšte nisu ni zaključeni.

U slučaju da ugovorne strane ne izvršavaju obaveze iz ugovora ili ih neuredno izvršavaju, ugovorna strana koja ispunjava svoje obaveze može podnijeti prigovor neispunjenja ugovora, kao i raskidanja ugovora zbog neispunjenja, u skladu sa ZOO. Ugovorna strana koja je raskinula

ugovor zbog neizvršenja ili neurednog izvršavanja obaveza druge ugovorne strane ima pravo pokrenuti postupak za nadoknadu štete kod nadležnog suda.



ZAKLJUČCI

PRAĆENJE I REALIZACIJA UGOVORA

- „Tipski“ ugovor prilagođavati svakoj pojedinačnoj nabavci
- U ugovor uključiti dobre prakse iz npr. uzansi, međunarodne prakse (FIDIC uslovi ugovaranja) i sl.
- Već u tenderskoj dokumentaciji predvidjeti na koji način će UO pratiti realizaciju ugovora
- Određivanje lica/službe koja će pratiti realizaciju ugovora i ispred ugovornog organa i ispred ponuđača može omogućiti efikasniju realizaciju ugovora
- Konstatovati kvantitativni i kvalitativni prijem robe/usluga (za radove to radi nadzorni organ)
- Investicioni ugovori – redovni sastanci (sedmični, mjesečni – zavisi od dinamike investicije), na kojima će se adresirati problemi: zapisnici sa sastanaka; ostaviti rok u kom strane trebaju preduzeti dogovorene aktivnosti i lica zadužena za preuzimanje aktivnosti

ORGANIZACIJA NABAVNE FUNKCIJE I PROFESIONALIZACIJA JAVNIH NABAVKI U JLS

Obzirom da ugovorna tijela troše značajne sume javnog novca u postupcima javnih nabava roba, usluga i radova- u sve tri faze postupka javne nabave: planiranju, vođenju samog postupka i realizaciji ugovora o javnoj nabavi- elementarno pitanje sa aspekta strateškog managementa jeste kako organizirati i u praksi osigurati vršenje nabavne funkcije na razini konkretnog ugovornog tijela. Izbor adekvatnog organizacijskog modela će ostvariti značajne uštede u svim fazama postupka javne nabave, te povećati logističku efikasnost- a time i efikasnost uopće- ugovornog tijela, u našem slučaju JLS, i povećati kvalitet pružanja javnih usluga lokalne samouprave građanima. Stoga JLS mogu razmotriti organizaciju nabavne funkcije uzimajući u obzir slijedeće organizacijske modele.

Kod centraliziranog modela javne nabave svi zahtjevi za javnu nabavu roba, radova ili usluga se upućuju ka centralnom tijelu- odjelu, službi, ili pak pojedincu koji je službenik za javne nabave (potonje u veoma malim ugovornim tijelima)- pri ugovornom tijelu. Centralno tijelo priprema i vodi postupke javne nabave, a može biti i zaduženo za praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavi. Sve relevantne odluke (*što, kako i kada nabaviti*) glede javne nabave donosi pomenuto tijelo, kako bi zadovoljilo potrebe ugovornog tijela neophodne za normalno funkcioniranje. U uvjetima trenutne globalne financijske krize centralizirana nabava se pojavljuje kao poželjno rješenje vršenja nabavne funkcije zbog velikih ušteda koje rezultiraju kao posljedica ekonomije obima. Pomenuta ekonomija obima je jedna od osnovnih prednosti centraliziranog modela jer je tim za nabavu je na jednoj lokaciji i stoga se može koristiti više profesionalnih i sposobnih resursa (materijalnih i kadrovskih), te se vrše nabave u velikom obimu. Nadalje će centralizirani model predstavljati prednost jer postupci i predmeti nabave mogu biti jasni i standardizirani (na primjer unifikacija voznih parkova ili informatičke opreme za velika ugovorna tijela), kvalitet i brzina donošenja odluka su poboljšani, lakše je kontrolirati troškove, i ovakav način djelovanja će doprinijeti sticanju specijalističkog znanja (službenika za nabavu) koje će unaprijediti daljnji rad organizacije. Međutim, centralizirani model nosi i određene nedostatke od kojih su najznačajniji: udaljenost od korisnika (*stakeholdera*) predmeta nabave i nerazumjevanje njihovih stvarnih potreba, uskogrudna birokratizacija i nedostatak fleksibilnosti, duže trajanje postupaka nabave, zanemarivanje malih i srednjih poduzeća (SME's) i lokalnog gospodarstva uopće.

Kod decentraliziranog modela nabava se vrši na lokalnoj razini (ne nužno samo u zemljopisnom smislu) od strane službenika koji imaju potrebu za robama, uslugama ili radovima, ili pak od specijaliziranih službenika za nabave lociranih na lokalnoj razini. Prednosti decentraliziranog modela su, između ostalog: povezanost i vođenje računa o stvarnim potrebama korisnika predmeta nabave (*stakeholdera*), manja birokratizacija i brzina provođenja postupka nabave. Jasno, i decentralizirani model ima svoje nedostatke: ne postižu se pozitivni efekti koje nosi ekonomija obima, postupci i predmeti nabave često bivaju nestandardizirani, kontrola troškova nije zadovoljavajuća, službenici za nabave možda nemaju potrebni know-how, i s vremenom može doći do izraženog favoriziranja određenih gospodarskih subjekata, što je svojstveno nabavama koje se provode lokalno.

CLAN (Centre-Led Action Network) model predstavlja prvi od nekoliko takozvanih „hibridnih“ modela managementa nabave, a osmislio ga je 1991. godine, težeći za inovativnošću u rješavanju problema nabave u privatnom sektoru, Richard (Dick) Russill, stručnjak za management nabave

svjetskog glasa. Kod CLAN modela postoji mali centralni tim koji utvrđuje politiku nabave, prati statističke podatke i upravlja i koordinira zajedničkim aktivnostima oko postupaka nabave, te iskusni službenici za nabavu koji su pozicionirani lokalno, tik do korisnika predmeta nabave (*stakeholdera*) i integrirani su sa istim. CLAN podrazumjeva suradnju između malog centralnog tima i lokalnih službenika (za nabavu) pri nabavama koje utiču na jednog ili više korisnika predmeta nabave. Lokalni službenici u nekim nabavama čak preuzimaju globalno rukovođenje postupcima nabave, dok u drugim nabavama igraju podređenu ulogu naspram centralnog tima. Dakle, uloge, odgovornosti, zadaci i međusobni odnosi su jako fleksibilni, i ovise od konkretne nabave i okolnosti. Prednosti CLAN modela su: osiguranje centralnih nabava na najbolji mogući način, izostavljanje režijske troškove (i dakako birokratizaciju) koje bi eventualno stvarao centralni tim, uz suglasnost korisnika predmeta nabave koji imaju pravo glasa i resurse da rade sa CLAN-om na zajedničkom trošenju sredstava i postizanju ekonomije obima. Za ugovorno tijelo koje ima nekoliko organizacijskih jedinica, zemljopisno raspoređenih, kao na primjer nacionalna željeznica, ili pak za ugovorno tijelo koje se nalazi na jednoj velikoj lokaciji, CLAN model može biti veoma podesan. Nedostaci CLAN-a se mogu ispoljiti kada centralni tim ne vrši dobru koordinaciju nabavnih procesa, uslijed slabe i nedovoljne komunikacije, te kada korisnici predmeta nabave (*stakeholderi*) pokušavaju iskoristiti situaciju za svoj račun, na štetu ostalih u organizacijskoj shemi.

Matrix management je nabavni model („hibridni“ također) preuzet direktno iz projektnog managementa. Neki teoretičari i praktičari (G. Jadoun) zastupaju tezu da je vođenje postupka nabave ustvari dobrim dijelom projektni management (svaki postupak nabave se posmatra kao projekt za sebe), te bi, po toj logici, matrix model bio adekvatan za veliki broj nabava koje vrše ugovorna tijela. Kod matrix modela postoji tim službenika/stručnjaka iz različitih organizacijskih jedinica koji su okupljeni zbog realizacije jednog projekta (postupka nabave); tim se sastaje i radi periodično, uz sudjelovanje određenih službenika i stručnjaka za specifične dijelove postupka. Dakle, tim radi periodično i njegovi članovi, kooptirani sa drugih funkcija, samo dio svog radnog vremena posvećuju postupku nabave, obavljajući istovremeno- doduše u smanjenom obimu zbog obveza i zadataka preuzetih za potrebe rada tima- svoje redovne poslove iz opisa poslova svojih radnih mjesta. Prednosti matrix modela su: uključivanje svih zainteresiranih i kompetentnih u konkretan postupak nabave, oslanjanje na vlastite resurse na način koji odgovara svrsi, osiguranje centralnih nabava, ali uvažavajući lokalne zahtjeve i potrebe korisnika predmeta nabave (*stakeholdera*). Međutim nedostaci matrix modela su trošenje vremena i resursa (kadrovskih i materijalnih) na nepotrebne sastanke, uspjeh modela ovisi o kvalitetu službenika/stručnjaka koji su članovi tima i model svakako neće polučiti uspjeha ako članovi tima svoje obaveze i zadatke ne shvate kao važne za organizaciju.

Ne postoji savršen nabavni model koji bi bio univerzalno rješenje ovog pitanja. Svako ugovorno tijelo je specifikum za sebe, i rukovoditelji istog bi trebali, prilikom odabira nabavnog modela kojeg će primjenjivati, razmotriti prednosti i nedostatke svakog od izloženih modela ukalkulirajući pri tome karakteristike, potrebe, kadrovske i materijalne potencijale i organizacijske posebnosti vlastitog ugovornog tijela. Ugovorna tijela, dakako, mogu osmisliti i u praksi primjenjivati vlastite nabavne modele. No, definitivno je najgori model nabave nemati nikakvog modela uopće i pristupati nabavi ad hoc, gdje „svi rade sve“, što nerijetko vodi potpuno kaotičnim situacijama i odlika su diletantizma. U pogledu trendova vezanih za nabavne modele, zacijelo će se u bliskoj budućnosti centralizacija još više nametati kao poželjan oblik organizacije nabavne funkcije u vrijeme trajanja svjetske ekonomske krize. Pogotovo će vlade, zbog ušteda koje se mogu postići optimizacijom nabavnih funkcija, insistirati na pomenutom. Nadalje, u posljednjoj deceniji u EU i svijetu jedna od krucijalnih tema iz oblasti javnih nabava koja zaokuplja pažnju stručnjaka je dakako profesionalizacija javnih nabava. Prema definiciji Europske komisije profesionalizacija je postupak povećanja administrativnoga kapaciteta

određene organizacije kako bi se njezinu osoblju pružio skup vještina i kompetencija potrebnih za izvršenje zadatka i obavljanje određenih funkcija; u okviru javne nabave „profesionalizacija“ podrazumijeva osiguravanje dostupnosti odgovarajućih alata i znanja za javne naručitelje/ subjekte radi provedbe postupaka za nadmetanje i učinkovitoga zaključivanja ugovora s krajnjim ciljem osiguravanja održivosti nabavljenih dobara, usluga i radova, dok u isto vrijeme pridonosi cjelokupnoj provedbi politike javne nabave. Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama uvodi se obveza ugovornim tijelima da propišu radno mjesto službenika za javne nabave kao sljedeći korak ka profesionalizaciji javnih nabava u BiH. Predloženim zakonom se također modernizira sustav javnih nabava u BiH i omogućava objava planova nabava, ali i osnovnih elemenata realizacije ugovora na jednom mjestu, u okviru Portala javnih nabava, što javne nabave čini transparentnijim i olakšava njihovo praćenje. Kako je profesionalizacija javnih nabava važno strateško opredjeljenje daljeg razvoja sustava javnih nabava u BiH, i svojevrsni trend u zemljama EU i regije, propisivanje radnog mjesta službenika za javne nabave kod ugovornih tijela značajna je novina koja će donijeti pozitivne efekte u funkcioniranju sustava i provođenju postupaka javnih nabava, ali će također biti pomak ka poboljšanju radno-pravnog statusa službenika za javne nabave u samim ugovornim tijelima. U predloženom tekstu Zakona o izmjenama i dopunama ZJN članak koji regulira službenika za javne nabave glasi:

„(1) Ugovorno tijelo čiji je proračun za nabave jednak ili viši od iznosa od 1.000.000,00 KM internim aktom uređuje radno mjesto službenika za javne nabave.

(2) Ugovorno tijelo je dužno omogućiti svom zaposleniku pohađanje obuke za službenika za javne nabave, koju organizira i održava Agencija, sukladno članku 92. stavak (3) točka i) ovog zakona.

(3) Ugovorno tijelo osigurava da u postupcima nabave čija procijenjena vrijednost prelazi 250.000,00 KM sudjeluje najmanje jedan službenik za javne nabave. Ugovorno tijelo koje nema stalno uposlenog službenika za javne nabave na raspolaganju, može angažirati službenika za javne nabave izvan ugovornog tijela, što mora biti posebno obrazloženo.“

Profesionalizacija javnih nabava u BiH važna je i nezaobilazna komponenta strategije razvoja sustava javnih nabava. Ona garantira stvaranje solidne kadrovske baze stručnjaka javnih nabava, koji posjeduju neophodna znanja i vještine da efikasno vrše nabavnu funkciju kod ugovornih tijela povećavajući tako stupanj svrsishodnosti (i naravno zakonitosti) javnih nabava, te posljedično postižući bolju razmjenu vrijednosti za novac. Također, veći stupanj profesionalizma znači i veći integritet što je brana korupciji u javnim nabavama. Ako od javnih nabava ovisi kvalitet zdravstva, pravosuđa, javne uprave, školstva, itd, onda se može tvrditi da kvalitet svih navedenih oblasti pružanja javnih usluga građanima izravno ovisi od stručnjaka za javne nabave. Ovo se dakako odnosi i na JLS, i od kvalitete službenika i zaposlenika koji rade na poslovima JN u JLS izravno ovisi kvalitet pružanja javnih usluga građanima na lokalnom nivou. Stoga je za JLS osobito važno adekvatno valorizirati službenike i zaposlenike koji rade na poslovima JN, te im omogućiti kontinuiranu edukaciju, pristup programima certifikacije, i stjecanja novih znanja i vještina iz ove oblasti.

IZVORI

Propisi:

- Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)
- Zakon o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16)
- Zakon o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa („Službeni list SRBiH“, br. 37/71, 39/75 i 42/89)
- Zakon o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa („Službeni glasnik RS“, broj 106/09)
- Zakon o ovjeri potpisa, rukopisa i prijepisa Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik BD“, broj 15/15)
- Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva („SG BiH“, br. 97/14)
- Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda („Službeni glasnik BiH“, br. 90/14, 20/15)
- Uputstvo o vođenju zapisnika o otvaranju ponuda („Službeni glasnik BiH“, br. 90/14)
- Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „E-nabavke“ („Službeni glasnik BiH“, br. 90/14, 53/15)
- Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora („Službeni glasnik BiH“, br. 56/15)
- Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati
- Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj 21/15)
- Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 66/16)

Publikacije:

- Central public procurement institutions in the Western Balkans (with selected EU country examples), SIGMA Paper No. 60 (2020)
- Dimitri, Piga, Spagnolo (2006), Handbook of Procurement, Cambridge University Press
- Grgić I. „Razlozi odbijanja ponuda“ – Javne nabavke, mart 2020.
- Grgić I. „Kako pojednostaviti postupke javnih nabavki“ - Pravo i finansije, maj 2020.
- Grgić I. „Rokovi plaćanja u ugovorima o javnim nabavkama“ - Pravo i finansije, juni 2018.
- Grgić I. „Dostavljanje pismena putem e-maila u postupcima javnih nabavki“ - Pravo i finansije, Juli/Avgust 2021.
- Grgić I. „Izuzeća od primjene odredbi Zakona o javnim nabavkama“ –Pravo i finansije, februar 2018.
- Jakovac J. „Profesionalizacija javnih nabavki u EU i BiH“, Refam Creative Solutions-REC, Pravo i finansije, juni 2021.
- Jakovac J. „Monitoring javnih nabava u BiH- Historijski pregled nastanka koncepta, značaj za sustav javnih nabava i javne financije, izazovi i budući pravci razvoja“- Pravo i finansije, 2020.
- Rahić T., Kozadra F. „Definisanje ugovornih obaveza i realizacija ugovora“ Refam

- Creative Solutions- REC, Sarajevo 2018.
- Rahić T., Kremenović O., Omanović Š., Jakovac J., Kozadra F. „Priručnik- Pravna zaštita u javnim nabavkama“ Refam Creative Solutions- rec, Sarajevo 2016
- Ždrale B. „E-aukcija- Alat u sistemu elektronskih javnih nabavki“ Global Adria, Sarajevo 2018.
- Izvještaj o praćenju postupaka javnih nabavki za 2016. godinu, dostupan na web stranici AJN: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/172/usvojen-izvjestaj-o-pracenju-postupaka-javne-nabavke-za-2016-godinu>
- Nacrt izvještaja o praćenju postupaka javnih nabavki za 2021. godinu, dostupan na web stranici: <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/details/119149->
- OECD SIGMA: Public Procurement Training Manual (<https://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>)

Presude Suda BiH/rješenja KRŽ-a:

- S1 3 U 035325 20 U od 07.10.2021. godine
- br. JN2-01-07-1-812-6/17 od 18.01.2018. godine
- br. JN2-01-07-1-735-7/18 od 11.01.2020. godine
- br. JN2-03-07-1-2954-8/21 od 24.11.2021. godine
- br. JN2-01-07-1-71-11/18(II) od 27.03.2018. godine
- br. JN2-03-07-1-745-10/18 od 21.06.2018. godine
- br. JN2-01-07-1-679-10/17 od 06.12.2017. godine
- br. JN2-03-07-1-1282-6/16 od 12.01.2017. godine
- br. JN2-01-07-1-1965-14/21 od 15.09.2021. godine
- br. JN2-03-07-1-212-9/22 od 17.02.2022. godine
- br. JN2-03-07-1-1483-8/21 od 07.09.2021. godine
- br. JN2-03-07-1-1654-7/21 od 05.08.2021. godine
- br. JN2-01-07-1-436-8/21 od 07.04.2021. godine
- br. JN2-02-07-1-2245-7/19 od 10.10.2019. godine
- br. JN2-03-07-1-2867-8/21 od 11.11.2021. godine
- br. JN2-03-07-1-1369-7/21 od 08.07.2021. godine

(Navedene presuda Suda BiH i rješenja KRŽ-a dostupne na portalu nabavki, linku: <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/ResolutionSearch.>)

Web stranice:

- <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/>
- <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/ResolutionSearch>
- https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/development-impact/PIPLS.html
- <https://www.sigmaweb.org/>



