

BOSNA I HERCEGOVINA
AGENCIJA ZA JAVNE NABAVKE/NABAVE



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
АГЕНЦИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PUBLIC PROCUREMENT AGENCY

Prekršaji i faze prekršajnog postupka u procesu javnih nabava sa primjerima iz prakse

Izdavač publikacije: Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine

Recenzent: Doc.dr.Tarik Rahić, dipl.pravnik, Direktor Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine

Pripremio: Josip Jakovac

Svibanj 2024.

Sadržaj

Skraćenice.....	1
Uvod	2
Pravni okvir	2
Procesna pravila- odnos prekršajnog prava i javnih nabava	5
Faze i tijek prekršajnog postupka.....	8
3 Studije slučaja	9
Dosadašnja iskustva.....	16
Zaključak	16
Literatura i izvori.....	19

SKRAĆENICE

AJN	<i>Agencija za javne nabave BiH</i>
BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i>
EU	<i>Europska Unija</i>
JN	<i>Javne nabave</i>
TD	<i>Tenderska dokumentacija</i>
UT	<i>Ugovorno tijelo</i>
URŽ	<i>Ured za razmatranje žalbi</i>
ZJN	<i>Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14 i 59/22)</i>

UVOD

Skoro desetogodišnje iskustvo primjene prvog Zakona o javnim nabavama BiH, od 2004. do 2014. godine, ukazalo je na potrebu propisivanja određenih sankcija za kršenje odredbi Zakona o javnim nabavama i pratećih podzakonskih akata, tako da je Zakon o javnim nabavama iz 2014. godine, pored transpozicije odredaba Direktiva EU, člankom 116. Zakona uveo prekršajne odredbe (dopunjen 2022. godine).

Uzimajući u obzir značaj javnih nabava na globalnoj ekonomskoj sceni, evidentno je da upravljanje ovim procesima može biti podložno koruptivnim praksama. Naime, podaci Svjetske banke pokazuju da javne nabave čine značajan dio BDP-a, između 13% i 20%, što ukazuje na veliku količinu novca koja se troši putem ovih javnih ugovora. Međutim, uz ovako velike iznose, dolazi i značajan rizik od gubitaka zbog korupcije, koji prema istim podacima, može iznositi od 10% do 25% ukupne vrijednosti javnih ugovora.

U ovoj publikaciji, nakon akumuliranog desetogodišnjeg iskustva, donosimo prikaz nepravilnosti koje nose prekršajnu odgovornost, nadležnosti za vođenje postupka, procesna pravila prekršajnog postupka, te dosadašnja iskustva iz ove oblasti na koje ugovorna tijela i ponuditelji javnih nabava u Bosni i Hercegovini trebaju obratiti pažnju tijekom cijelog ciklusa javnih nabava.

PRAVNI OKVIR

Sustav javnih nabava u Bosni i Hercegovini sastoji se od dva ključna institucionalna stupa: Agencije za javne nabave BiH (AJN) i Ureda za razmatranje žalbi BiH (URŽ). Ove institucije, osnovane prvim Zakonom o javnim nabavama BiH iz 2004. godine, djeluju na državnoj razini.

Glavne nadležnosti AJN uključuju izradu zakona i podzakonskih akata, uspostavu i praćenje sustava obuke iz javnih nabava, razvoj i održavanje elektroničkih javnih nabava, pružanje tehničke i savjetodavne pomoći ugovornim tijelima i ponuditeljima te praćenje javnih nabava u Bosni i Hercegovini, sve s ciljem osiguranja pravilne provedbe ZJN.

S druge strane, URŽ je specijalizirano državno tijelo za žalbene postupke u javnim nabavama. Prema članku 116. ZJN iz 2014. godine, dopunjenom 2022. godine, ove institucije imaju nadležnost za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom. URŽ podnosi zahtjev kada tijekom odlučivanja po žalbi utvrdi povrede postupka javne nabave koje predstavljaju prekršaj. Ako pak žalbeni postupak nije proveden, AJN podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kada utvrdi povrede Zakona o javnim nabavama koje spadaju u njezinu nadležnost. Dakle, jasno je razgraničena nadležnost: ako se prekršaj otkrije kroz žalbeni postupak, nadležan je URŽ, dok je u drugim slučajevima nadležna AJN.

Članak 116. stavak (2) Zakona o javnim nabavama predviđa čak 18 situacija u kojima ugovorno tijelo može biti kažnjeno novčanom kaznom u iznosima od 1.500,00 KM do 15.000,00 KM. Stoga je izuzetno važno da praktičari budu vrlo pažljivi prilikom obavljanja svojih dužnosti. Ove situacije uključuju:

1. Nabavu robe, radova ili usluga bez provođenja propisanih postupaka javne nabave, osim kada je to zakonom dopušteno.
2. Nezaštitu povjerljivih podataka dostavljenih od strane gospodarskog subjekta.
3. Nepoštivanje uvjeta i načina javne nabave prema procijenjenim vrijednostima te dijeljenje vrijednosti nabave s ciljem izbjegavanja propisanog postupka.

4. Primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti, suprotno odredbama čl. 21., 22., 23., 24. i 28. ZJN.
5. Nedostupnost tenderske dokumentacije svim zainteresiranim gospodarskim subjektima.
6. Nepoštivanje rokova za primanje zahtjeva za sudjelovanje i ponuda.
7. Nepoštivanje važećih tehničkih standarda, propisa ili normi prilikom pripreme tehničke specifikacije.
8. Nedostavljanje odluka koje je ZJN propisao kao obavezne za dostavljanje ponuditeljima.
9. Nezavršavanje postupka javne nabave zaključivanjem ugovora ili odlukom o poništenju.
10. Zaključivanje ugovora o javnoj nabavi koji nije usklađen s odabranom ponudom i uvjetima iz tenderske dokumentacije.
11. Nečuvanje dokumentacije o javnoj nabavi prema propisima o arhiviranju.
12. Ustupanje postupka nabave ili ovlasti trećoj osobi kako bi se izbjegla primjena ZJN.
13. Nepredavanje tražene dokumentacije URŽ-u ili ometanje uvida u dokumentaciju na njihov zahtjev.
14. Neprovođenje rješenja URŽ-a.
15. Prilagođavanje predmeta ugovora ili drugih elemenata javnog poziva konkretnom ponuditelju ili dodjela ugovora ponuditelju koji je sudjelovao u pripremi natječajne dokumentacije, a nije dokazao da nije bio u povoljnijem položaju.
16. Nedostavljanje izvješća o dodijeljenom ugovoru.
17. Nedonošenje i objava plana nabava na internetskoj stranici ugovornog tijela.
18. Nastavak postupka javne nabave, zaključivanje ugovora ili okvirnog sporazuma tijekom suspenzivnog djelovanja žalbe, suprotno članku 110. ZJN.

Uz to, za počinjenje navedenih prekršaja propisane su novčane kazne za odgovorne osobe u ugovornim tijelima u iznosima od 300,00 KM do 3.000,00 KM. Također, ponuditelji koji dostave netočne podatke u dokumentima za dokazivanje svoje osobne situacije, poslovne, financijske, tehničke i profesionalne sposobnosti mogu biti kažnjeni novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 10.000,00 KM, dok odgovorne osobe ponuditelja mogu biti kažnjene kaznom od 200,00 KM do 2.000,00 KM za isti prekršaj.

PROCESNA PRAVILA-ODNOS PREKRŠAJNOG PRAVA I JAVNIH NABAVA

Prekršajno pravo je grana prava koja se bavi reguliranjem i sankcioniranjem manje ozbiljnih delikata ili prekršaja, koji su definirani zakonom. Prekršaji su manje teški od kaznenih djela, ali ipak predstavljaju povrede zakonskih normi i pravila društvenog ponašanja. Cilj prekršajnog prava je održavanje javnog reda i mira, zaštita imovine, zdravlja i sigurnosti građana, te osiguranje pravilnog funkcioniranja društvenih institucija. Naime, prekršaji su manje ozbiljni od kaznenih djela i oni obuhvaćaju širok spektar radnji kao što su prometni prekršaji, narušavanje javnog reda, manje povrede imovinskih prava, i slično. Nadalje, sankcije za prekršaje obično uključuju novčane kazne, opomene, društveno koristan rad, privremeno ili trajno oduzimanje određenih prava (kao što je vozačka dozvola), ali ne uključuju zatvorsku kaznu osim u posebnim slučajevima kada je to predviđeno zakonom. Prekršajni postupci su često brži i jednostavniji od kaznenih postupaka, a provode ih prekršajni sudovi ili administrativni organi. Postupak uključuje utvrđivanje činjenica, izvođenje dokaza, i donošenje odluke o odgovornosti i sankciji. Prekršajni sudovi ili administrativni organi nadležni za prekršaje obično su osnovani od strane lokalnih ili državnih vlasti, a oni imaju ovlast da odlučuju o prekršajima i izriču sankcije. Glavni cilj prekršajnog prava je prevencija – sprječavanje ponavljanja prekršaja i održavanje javnog reda. Edukativna funkcija prekršajnog prava je također značajna, jer služi kao sredstvo za podizanje

svijesti o zakonitom ponašanju među građanima. Prekršajno pravo igra ključnu ulogu u svakodnevnom životu zajednice jer osigurava okvir za sankcioniranje ponašanja koja, iako nisu dovoljno ozbiljna da bi bila kaznena djela, ipak narušavaju društveni poredak i sigurnost. Prekršaj može biti izvršen činjenjem ili nečinjenjem, i prema načinu izvršenja prekršaji se dakle dijele na komisivne i omisivne, prema vremenu na trajne i trenutne, a prema posljedicama na materijalne i formalne. Prekršajno pravo u Bosni i Hercegovini je specifično uređeno pravnim normama koje definiraju prekršaje i propisuju sankcije za njihovo počinjenje. BiH je složena država sastavljena od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), te Brčko distrikta, što dovodi do postojanja različitih zakona i nadležnosti unutar tih jedinica. U Federaciji BiH, prekršaji su regulirani Zakonom o prekršajima Federacije BiH. U Republici Srpskoj, prekršaji su regulirani Zakonom o prekršajima Republike Srpske. Brčko distrikt ima svoj vlastiti zakon o prekršajima. Prekršaji u BiH mogu obuhvaćati širok raspon ponašanja, uključujući prometne prekršaje, narušavanje javnog reda i mira, prekršaje protiv okoliša, te prekršaje vezane uz poslovanje i ekonomiju. Kazne za prekršaje su određene u zavisnosti od težine prekršaja i okolnosti pod kojima su počinjeni. Prekršajni postupci u BiH su brži i manje formalni u odnosu na kaznene postupke. Prekršajni sudovi ili nadležni administrativni organi provode postupke koji uključuju utvrđivanje činjenica, izvođenje dokaza, i donošenje odluke o odgovornosti i sankciji. U Federaciji BiH i Republici Srpskoj, prekršajni sudovi su nadležni za prekršaje. U Brčko distriktu, prekršaje rješava Osnovni sud BD. Glavni cilj prekršajnog prava u BiH je prevencija, odnosno sprječavanje ponavljanja prekršaja i održavanje javnog reda i mira. Također, edukativna funkcija prekršajnog prava je značajna jer podiže svijest građana o zakonitom ponašanju i poštivanju pravnih normi. Dakle, prekršajno pravo u BiH stoga predstavlja važan segment pravnog sustava koji osigurava poštivanje zakonskih normi i doprinosi očuvanju javnog reda i mira u društvu. Međusveza između Zakona o javnim nabavama (ZJN) i zakona o prekršajima u

Bosni i Hercegovini (BiH) ključna je za osiguranje zakonitosti i transparentnosti u postupcima javnih nabava. ZJN propisuje pravila i procedure koje ugovorna tijela moraju slijediti tijekom javnih nabava, dok zakoni o prekršajima definiraju sankcije za kršenja tih pravila. Ova dva zakonska okvira zajedno doprinose suzbijanju nepravilnosti i korupcije u javnim nabavama. ZJN jasno propisuje situacije koje se smatraju prekršajima. Naprimjer, članak 116. ZJN navodi čak 18 situacija u kojima ugovorno tijelo može biti sankcionirano, te propisuje i prekršaje za ponuditelje koji dostave netočne podatke u dokumentima za dokazivanje svoje osobne situacije, poslovne, financijske, tehničke i profesionalne sposobnosti. Te situacije uključuju nabavu bez provođenja postupka, nepoštivanje rokova, nepravilno čuvanje dokumentacije i druge prekršaje vezane uz javne nabave itd. [Dakle](#), Zakoni o prekršajima u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu propisuju novčane kazne i druge sankcije za odgovorne osobe i subjekte koji počinu prekršaje definirane u ZJN. Sankcije služe kao mehanizam za osiguranje poštivanja zakona i prevenciju nepravilnosti, a prekršajni postupci se provode prema zakonskim odredbama specifičnim za svaki entitet i Brčko distrikt. U slučajevima kada ugovorno tijelo ili ponuditelj prekrši odredbe ZJN, prekršajni sudovi ili nadležni administrativni organi pokreću postupke i izriču odgovarajuće kazne. Agencija za javne nabave BiH (AJN) i Ured za razmatranje žalbi BiH (URŽ) imaju ključnu ulogu u nadzoru i provedbi ZJN. Oni u okviru svojih nadležnosti prate provedbu zakona, podnose zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka kada uoče nepravilnosti i surađuju s prekršajnim sudovima kako bi osigurali sankcioniranje prekršaja. Sukladno tomu, ZJN i zakoni o prekršajima zajedno djeluju preventivno, a također obuka i edukacija praktičara u javnim nabavama, koju provodi AJN, ključna je za smanjenje rizika od prekršaja. Redovita provjera i korištenje checklista preporučuju se kako bi se osigurala usklađenost sa zakonom.

FAZE I TIJEK PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Važno je podsjetiti da se u prekršajnom postupku primjenjuju procesna pravila koja su određena zakonima o prekršajima, te da se postupak vodi pred prekršajnim odjelom stvarno i mjesno nadležnog suda, prema sjedištu ugovornog tijela. Na primjer, ako je prekršaj počinilo ugovorno tijelo sa sjedištem u Mostaru, prekršajni postupak će se voditi pred Općinskim sudom u Mostaru - Prekršajnim odjelom, u skladu s pravilima Zakona o prekršajima FBiH.

Postupak počinje podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka od strane ovlaštenog tijela (AJN i URŽ), koji mora sadržavati: opis prekršaja koji se stavlja na teret okrivljenom, naziv i članak propisa koji propisuje prekršaj, naziv i adresu okrivljenog, sjedište i JIB ako se radi o pravnoj osobi, činjenični opis radnji koje definiraju prekršaj, vrijeme i mjesto počinjenja prekršaja, druge relevantne okolnosti, procjenu visine štete i troškova, prijedlog dokaza i potpis ovlaštenog predstavnika. Podnositelj zahtjeva jednu kopiju dostavlja sudu, a drugu okrivljenom, osobno ili putem pošte.

Suđenje u prekršajnom postupku odvija se na usmenom pretresu koji vodi sudac pojedinac. Obje strane, ovlašteno tijelo i okrivljeni, mogu predlagati dokaze i svjedoke. Pretres počinje čitanjem glavnog sadržaja prekršajnog naloga ili zahtjeva za pokretanje postupka. Sudac će tražiti od okrivljenog da se izjasni o krivnji. Ako okrivljeni prihvati odgovornost, sud će razmatrati samo vrstu i visinu kazne. U tom slučaju rješenje ne mora sadržavati obrazloženje, a okrivljeni se može žaliti samo u vezi s kaznom i zaštitnom mjerom. Ako okrivljeni negira krivnju, sudac će zatražiti od ovlaštenog tijela da iznese optužbe. Teret dokazivanja krivnje je na ovlaštenom tijelu, dok okrivljeni ima pravo na obranu, ali nije obavezan iznositi dokaze. Obje strane imaju pravo ispitivati svjedoke i iznositi dokaze tijekom usmenog pretresa, kao i pravo na pravnu pomoć ili zastupanje odvjetnika.

Prekršajni postupak završava se donošenjem rješenja o prekršaju. Okrivljeni i ovlašteno tijelo mogu podnijeti žalbu na rješenje.

3 STUDIJE SLUČAJA

U nastavku donosimo tri relevantne studije slučaja prekršajnog postupka u kojima je AJN bila podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim prekršajnim sudom.

1. U prvom slučaju ugovorni organ je dana 10.08.2020.god. objavio Obavještenje o javnoj nabavci broj:..... za provođenje konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda za nabavku rezervnih dijelova za teretna vozila preduzeća, te dana 31.08.2020. godine zaključio ugovor sa ponuđačem ; ali je propustio postupiti u skladu sa članom 75. st.(1) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ br. 39/14) kojim je utvrđena obaveza ugovornim organima, da u slučaju dodjele ugovora dostave izvještaj o postupku javne nabavke, i to u roku od 30 dana od dana okončanja postupka javne nabavke; čime je počinjen prekršaj iz člana 3. i čl.75. st. (1) Zakona o javnim nabavkama, kao i čl. 11 st.(3) Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanju izvještaja u postupcima javnih nabavki u Informacioni sistem E-nabavke (Službeni glasnik BiH“ br. 90/14 i 53/15); a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka p) Zakona o javnim nabavkama.

Postojanje prekršaja i odgovornosti okrivljenog utvrđuje se na osnovu izvođenja slijedećih dokaza:

- Uvid u Obaviještenja o javnoj nabavci br:;
- Uvid u dokumentaciju i očitovanje okrivljenog broj: od 14.05.2021.god.
- Uvid u akt AJN br: od 21.05.2021.god.
- Uvid u akt AJN broj: od 04.06.2021.god.

U tom smislu je predloženo da se ovi dokazi izvedu i da se okrivljeni proglasi odgovornim za počinjenje prekršaja, te da se kazni novčanom kaznom u skladu sa članom 116. stav (2) t.p) Zakona o javnim nabavkama, na temelju čega je od strane nadležnog prekršajnog suda donoseno rješenje kojim se okrivljeno pravno lice proglašava odgovornim što je dana 10.08.2020. godine objavilo obavještenje o javnoj nabavci broj:.... za provođenje konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda za nabavku rezervnih dijelova za teretna vozila preduzeća. te dana 31.08.2020. godine zaključilo ugovor sa ponuđačem ali je propustio postupiti u skladu sa članom 75. stav 1. Zakona o javnim nabavkama. kojim je utvrđena obaveza ugovornim organima da u slučaju dodjele ugovora dostavi izvještaj o postupku javne nabavke i to u roku od 30 dana od

dana okončanja postupka javne nabavke čime je počinilo prekršaj iz člana 75. stav 1. Zakona o javnim nabavkama, kažnjiv po članu 116. stav 2. tačka p) istog zakona, pa se primjenom navedenih propisa, uz primjenu članova 41. 43. i 46. Zakona o prekršajima Republike Srpske okrivljenom pravnom licu za navedene prekršaje izriče novčana kazna u iznosu od 550,00 KM. S tim u vezi, na održanom usmenom pretresu predstavnik podnosioca zahtjeva je ostao pri zahtjevu, dokazima priloženim uz isti, te je predložio da se okrivljeno pravno lice oglasi odgovornim i kazni u skladu sa zakonom.

Kako su se u radnjama okrivljenog pravnog lica stekla pravna obilježja prekršaja iz člana 75. stav 1. Zakona o javnim nabavkama kažnjiv po članu 116. stav 2. tačka p) istog zakona okrivljeno pravno lice je oglašeno odgovornim na osnovu priznanja, koji zaključak je potkrijepljen dokazima priloženim uz zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, zbog čega Sud, postupajući u skladu sa odredbom člana 191. stavovi 3. i 4. Zakona o prekršajima Republike Srpske, ne nalazi potrebnim dodatno obrazlagati zaključak o odgovornosti okrivljenog.

Prilikom odlučivanja o vrsti i visini sankcije, Sud je kao olakšavajuću okolnost na strani okrivljenog cijenio da je okrivljeno pravno lice putem predstavnika prihvatilo odgovornost za pomenuti prekršaj, čime je doprinijelo ekonomičnosti postupka i njegovom bržem okončanju činjenicu da iz Izvoda iz registra novčanih kazni (u koji je Sud izvršio uvid po službenoj dužnosti na dan 19.07.2022. godine) proizilazi da okrivljeno pravno lice nema registrovanog duga na ime neplaćenih novčanih kazni i troškova prekršajnog postupka okolnosti pod kojima je izvršen prekršaj istaknute od strane predstavnika okrivljenog pravnog lica, kako je to naprijed konstatovano. Sud nije našao postojanje otežavajućih okolnosti na strani okrivljenog, niti je na iste osnovano ukazano od strane opunomoćenog predstavnika podnosioca zahtjeva na usmenom pretresu.

Slijedom navedenog, cijeneći gore opisane olakšavajuće okolnosti u njihovoj sveukupnosti, a u odsustvu otežavajućih okolnosti Sud je primjenom odredbe člana 46. Zakona o prekršajima Republike Srpske, našao i da se ublaženom novčanom kaznom u konkretnom slučaju može postići svrha kažnjavanja i uticati na okrivljeno pravno lice da ne čini prekršaje, zbog čega je okrivljenom pravnom licu izrekao novčanu kaznu ispod zakonskog minimuma, u iznosu od 550.00 KM, koja se novčana kazna ima platiti u roku od 30 (trideset) dana od dana pravosnažnosti rješenja, naročito imajući u vidu činjenicu da okrivljeni nema registrovanog duga u Registru novčanih kazni.

2. U drugom slučaju ugovorni organ je proveo postupak javne nabavke roba – cijevi, putem direktnog sporazuma i dana 14.09.2021.godine zaključio ugovor sa ponuđačem na iznos od 8.892,00 KM, bez PDV-a.

Dakle, vrijednost zaključenog ugovora je znatno veća od maksimalno dozvoljene vrijednosti za ovu vrstu postupka, a što je protivno članu 87.st.(3) Zakona o javnim nabavkama, a kojim je decidno određeno:

“Ugovorni organ provodi postupak direktnog sporazuma za nabavku roba, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM;

te je na taj način počinjen prekršaj iz člana 15. st. (2) t. b) i čl. 87. st. (3) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj 39/14), a što je kažnjivo po članu 116. st. (2) tačka a) Zakona o javnim nabavkama.

Postojanje prekršaja i odgovornosti okrivljenog utvrđuje se na osnovu izvođenja slijedećih dokaza:

- Uvid u Izvještaj sa E-portala o prekoračenju vrijednosnog razreda,
- Uvid u očitovanje broj: od 23.09.2021.god.
- Uvid u Izvještaj o provedenom postupku javne nabavke od 15.10. 2021.god

U vezi s tim predloženo je da se ovi dokazi izvedu i da se okrivljeni proglasi odgovornim za počinjenje prekršaja, te da se kazni novčanom kaznom u skladu sa članom 116. stav (2) t.a) Zakona o javnim nabavkama na temelju čega je od strane nadležnog prekršajnog suda donoseno rješenje kojim se okrivljeno pravno lice proglašava odgovornim što je proveo postupak javne nabavke roba putem direktnog sporazuma i dana 14.9.2021.godine zaključio ugovor sa ponuđačem na iznos od 8 892,00 KM bez PDV-a, iako je vrijednost zaključenog ugovora znatno veća od maksimalno dozvoljene vrijednosti za ovu vrstu postupka, što je suprotno odredbama čl. 87. stav 3. Zakona o javnim nabavkama, kojim je decidno određeno: „ugovorni organ provodi postupak direktnog sporazuma za nabavku roba, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6 000,00 KM", čime je

počinio prekršaj iz člana 15. stav 2. tačka b) i čl. 87. stav 3. Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 39/14), kažnjiv po članu 116. stav 2. tačka a) istog zakona, pa mu sud primjenom navedenih propisa, uz primjenu članova 41., 43. i 46. Zakona o prekršajima Republike Srpske izriče novčanu kaznu u iznosu od 550,00 KM.

3. U trećem slučaju ugovorni organ je dana 03.07.2023. godine zaključio ugovor za nabavku korištenih vozila za prevoz, u vrijednosti 143.000,00 KM bez PDV-a, nakon što je proveo pregovarački postupak bez objave obavještenja, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke i dana 02.08.2023. godine objavio obavještenje o dodjeli ugovora broj, i dana 04.07.2023. godine zaključio ugovor za kupovinu i ugradnju nove nadogradnje cisterne za transport pitke vode i pranje ulica u vrijednosti 88.000,00 KM bez PDV-a, nakon što je proveo pregovarački postupak bez objave obavještenja, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke i dana 02.08.2023. godine objavio obavještenje o dodjeli ugovora broj

Postupajući na navedeni način, ugovorni organ je počinio prekršaj iz člana 3. i 21. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tač. a) i d) Zakona o javnim nabavkama. Vrijeme počinjenja prekršaja je 03.07.2023. godine a mjesto izvršenja prekršaja je u prostorijama sjedišta okrivljenog ugovornog organa.

Postupajući na navedeni način, okrivljeni je proveo pregovarački postupak iz člana 21. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj 39/14), iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka, te netransparetnim postupkom javne nabavke dodjelio ugovore i na taj način prekršio i principe javnih nabavki iz člana 3. Zakona o javnim nabavkama.

Naime, ugovorni organ se, u obrazloženju razloga za primjenu ove vrste postupka javne nabavke, pozvao na hitnost, koju je obrazložio na način da u posljednjih par godina obim posla je porastao, uvećala se vodovodna mreža, učestali su kvarovi na vozilima i nepouzdanost istih ometa poslovne procese svim organizacionim jedinicama. Godinama se nisu nabavljala vozila, a postojeća stara su otpisivana, pa se vozni park smanjivao. Rok isporuke novih vozila je oko godinu dana, a potreba za hitnom nabavkom dodatnih vozila je neizbježna te bez toga vodovod praktično ne može funkcionisati, a i isporuka vode građanima bi mogla biti dovedena u pitanje. U

obrazloženju za nabavku nadogradnje cisterne naveo je da je Vodovod ostao samo sa jednom cisternom za vodu, a u ljetnom period zbog vrućina u seoskim područjima dolazi do dugotrajnih nestašica vode za piće, te da bi se seoska područja snabdjevala pitkom vodom neophodna je nadogradnja cisterne.

Navodi iz obrazloženja razloga za primjenu netransparetnog postupka javne nabavke iz člana 21. stav (1) tačka d) Zakona ne stoje iz slijedećih razloga: U slučaju nabavke korištenih vozila za prevoz ne radi o hitnosti definisanoj odredbom člana 21. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama. Pomenuta odredba daje mogućnost primjene ove vrste postupka samo u slučajevima “kada izuzetno, zbog dokazivih razloga krajnje hitnosti, prouzrokovane događajima nepredvidivim za ugovorni organ, ne mogu ispoštovati ovim zakonom utvrđeni minimalni rokovi za otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak sa objavom obavještenja. Okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost postupka ni u kom slučaju ne smiju se dovesti u vezu sa ugovornim organom.“

U svom izjašnjenju okrivljeni kroz svoje izjašnjenja, kao i obrazloženje u obavještenju o dodjeli ugovora nije dokazao nepredvidivost koja se može dovesti u vezu sa okrivljenim. Naime, okrivljeni u izjašnjenju i u obrazloženju razloga za oba zaključena ugovora ukazuje na probleme koji traju duže vremena (godina) i ni na koji način ne mogu biti nepredvidivi. Hitnost u smislu člana 21. stav (1) tačka d) Zakona odnosi se na hitnost u slučaju zemljoljotresa, poplava, požara, kao i šteta koja bi mogla nastati u slučaju da se u hitno ne pristupi otklanjanju razloga koji bi prouzrokovali štetu, ali u svakom slučaju se radi o situacijama na koje ugovorni organ nije mogao utjecati. U slučaju kupovine korištenih vozila za prevoz i nadogradnju nove cisterne, okrivljeni je duži period znao i morao znati kakvo je stanje voznog parka, i blagovremeno reagovati, odnosno planirati postupke nabavke. Naime, predmetne nabavke su potrebne radi obavljanja osnovne djelatnosti zbog koje su osnovane, te je iste morao planirati na vrijeme, prema realnim pokazateljima, u smislu provjere cijena na tržištu i raspoloživih finansijskih sredstava.

Vezano za nabavku nadogradnje cisterne, okrivljeni u svom izjašnjenju navodi da „u ljetnom periodu zbog vrućina u seoskim područjima dolazi do dugotrajnih nestašica vode za piće, te da bi se seoska područja snabdjevala pitkom vodom neophodna je nadogradnja cisterne“, odnosno da

je znao da u ljetnom period postoje dugotrajne nestašice i iz ranijih godina, a sada je to potrebno hitno rješavati.

U konkretnom slučaju, za obje nabavke, obrazloženje hitnosti koje je dato u obavještenjima o dodjeli ugovora, odlukama o izboru najpovoljnijeg ponuđača, kao i izjašnjenjima datim po zahtjevima Agencije za javne nabavke, nije hitnost u smislu odredbe člana 21. stav (1) tačka d) Zakona, te na taj način nije dokazana hitnost, jer pokazatelji koje je dostavio u svom izjašnjenju ukazuju da je postojao kontinuirani rast intervencija, novih priključaka i sl. kroz 4 godine. Samim tim je dokazao da nije bio ispunjen uslov za hitnost.

Okrivljeni, prilikom provođenja netransparenih postupka javne nabavke, nije obrazložio zašto je u postupke nabavke pozvao upravo te ponuđače, iako je u prethodno provedenom i poništenom postupku nabavke za iste predmete nabavke imao ponude više ponuđača. Na ovaj način je postupao suprotno principu ravnopravnosti i jednakog tretmana.

U prilog navedenom ide i presuda Suda BiH-apelaciono odjeljenje, broj S1 3U 028919 19Uvp, gdje se obrazlažu razlozi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja zbog hitnosti.

Postupajući na naprijed navedeni način ugovorn organ je počinio prekršaj iz čl.3 i 21. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama, čime je prouzrokovana šteta, u neutvrđenom iznosu, a što je kažnjivo po člana 116. stav (2) tač. a) i d) Zakona o javnim nabavkama.

Postojanje prekršaja i odgovornosti okrivljenog utvrđuje se na osnovu izvođenja slijedećih dokaza:

- Obavještenje o dodjeli ugovora broj od 02.08.2023.godine,
- Obavještenje o dodjeli ugovora broj od 02.08.2023.godine,
- Akt Agencije za javne nabavke- Praćenje postupaka javne nabavke broj od 16.08.2023.godine,
- Akt, broj od 28.08.2023.godine, sa prilogom

- Akt Agencije za javne nabavke- Praćenje postupaka javne nabavke broj od 03.10.2023.godine,
- Akt, broj od 20.10.2023.godine,
- Presuda Suda BiH-apelaciono odjeljenje, broj od 30.01.2020. godine,
- Presuda Suda BiH, broj od 28.01.2019.godine.

Predloženo je da se ovi dokazi izvedu i da se okrivljeni proglašeni odgovornim za počinjenje prekršaja, te da se kazni novčanom kaznom u skladu sa članom 116. stav (2) tač.a) i d) Zakona o javnim nabavkama, na temelju čega je od strane nadležnog prekršajnog suda donoseno rješenje kojim se okrivljeno pravno lice proglašava odgovornim što je dana 03.07. 2023. godine je u prostorijama sjedišta okrivljenog ugovornog organa utvrđeno da je zaključio ugovor za nabavku korištenih vozila za prevoz, u vrijednosti 143.000,00 KM bez PDV-a, nakon što je proveo pregovarački postupak bez objave obavještenja, iako nisu ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke i dana 02.08.2023. godine objavio obavještenje o dodjeli ugovora broj, i dana 04.07.2023.godine zaključio ugovor za kupovinu i ugradnju nove nadogradnje cisterne za transport pitke vode i pranje ulica u vrijednosti 88.000,00 KM bez PDV-a, nakon što je proveo pregovarački postupak bez objave obavještenja, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke i dana 02.08.2023. godine objavio obavještenje o dodjeli ugovora broj

Postupajući na navedeni način, ugovorni organ je počinio prekršaj iz člana 3. i 21.stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tač. a) i d) Zakona o javnim nabavkama pa se na osnovu istog zakonskog propisa kažnjava kojom mu se za prekršaj opisan pod tačkom I. izreke ovog rješenja za izriče novčana kazna u iznosu od 1.500,00 /hiljadupetstotina / KM, a za prekršaj opisan pod tačkom 2. izreke ovog rješenja za izriče novčana kazna u iznosu od 1.500,00 /hiljadupetstotina / KM, te mu se na osnovu člana 48. Zakona o prekršajima utvrđuje jedinstvena novčana kazna u iznosu od 1.520,00 /hiljadupetstotinadvadeset/ KM.

DOSADAŠNJA ISKUSTVA

Najčešća kršenja Zakona o javnim nabavama (ZJN) koja su rezultirala prekršajima i kaznama uključuju: nabavu robe, radova ili usluga bez provođenja postupaka javne nabave propisanih Zakonom, nepoštivanje uvjeta i načina javne nabave prema procijenjenim vrijednostima, dijeljenje vrijednosti nabave radi izbjegavanja primjene propisanog postupka, primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti suprotno odredbama ZJN, nedostavljanje izvješća o dodijeljenom ugovoru, nepostojanje plana nabava i njegova objava, itd.

Treba naglasiti da ugovorna tijela često ponavljaju iste greške, posebno u svezi s pregovaračkim postupkom bez objave obavijesti. Ovaj netransparentni postupak mora ispunjavati određene uvjete, što ugovorna tijela često zanemaruju. Također, na ovakve postupke utječe i nepravovremeno usvajanje proračuna ili financijskog plana, što izravno utječe na pravovremeno pokretanje transparentnih postupaka javne nabave.

Važno je istaknuti da, uzimajući u obzir vrijednosti zaključenih ugovora, ako se uoče ozbiljna kršenja Zakona, nadležna tužiteljstva mogu biti uključena kako bi utvrdila radi li se o kaznenim djelima prema kaznenim zakonima entiteta, Brčko distrikta i Kaznenom zakonu BiH. Preporučuje se da se odredbe vezane za kršenje ZJN i podzakonskih akata uvrste u Kazneni zakon BiH radi strožeg sankcioniranja takvih kršenja. Inicijativa AJN iz 2023. godine predlaže izmjene i dopune Kaznenog zakona za učinkovitiju inkriminaciju specifičnih slučajeva kršenja ZJN, s ciljem jačanja pravnog okvira i poticanja usklađenosti s propisima javnih nabava.

ZAKLJUČAK

ZJN i zakoni o prekršajima u BiH zajedno osiguravaju sveobuhvatan pravni okvir za reguliranje i nadzor javnih nabava. Kroz definiciju prekršaja, propisivanje sankcija, nadzor i provedbu te edukaciju i prevenciju, ovi zakoni doprinose transparentnosti, zakonitosti i učinkovitosti postupaka javnih nabava, smanjujući rizik od nepravilnosti i korupcije. Da bi se izbjegli prekršaji u postupcima javne nabave, ugovorna tijela i ponuditelji trebaju slijediti određene smjernice i najbolje prakse. Dajemo nekoliko sugestija koje mogu pomoći u osiguravanju zakonitosti i transparentnosti postupaka javne nabave:

Sugestije za ugovorna tijela:

1. Pridržavanje zakonskih odredbi:

- Pažljivo proučiti i razumjeti Zakon o javnim nabavama (ZJN) te se strogo pridržavati svih propisanih procedura i rokova.

2. Kvalitetna priprema tenderske dokumentacije:

- Osigurati da je tenderska dokumentacija jasna, detaljna i dostupna svim zainteresiranim gospodarskim subjektima. Paziti na važeće tehničke standarde i normativne zahtjeve.

3. Transparentnost:

- Osigurati transparentnost u svim fazama postupka javne nabave, od objave natječaja do dodjele ugovora. Objaviti sve relevantne informacije na službenim internetskim stranicama.

4. Zaštita povjerljivih podataka:

- Strogo se pridržavati odredbi o zaštiti povjerljivih podataka koje dostavljaju ponuditelji.

5. Edukacija i trening:

- Redovito educirati i trenirati zaposlenike uključene u postupke javne nabave kako bi bili upoznati s najnovijim zakonskim promjenama i najboljim praksama.

6. Korištenje checklista:

- Koristiti checkliste za svaki postupak javne nabave kako bi se osiguralo da su sve zakonske obveze ispunjene.

7. Praćenje i dokumentiranje postupaka:

- Temeljito dokumentirati svaki korak postupka javne nabave i čuvati svu relevantnu dokumentaciju prema zakonskim propisima o arhiviranju.

Sugestije za ponuditelje:

1. Točnost i potpuna dokumentacija:

- Osigurati da su svi dostavljeni dokumenti točni, potpuni i pravovremeno predani. Posebno paziti na ispunjavanje svih uvjeta iz tenderske dokumentacije.

2. Praćenje natječaja:

- Redovito pratiti objave javnih nabava kako bi se na vrijeme pripremili i sudjelovali u natjecajima.

3. Pridržavanje rokova:

- Strogo se pridržavati svih rokova za predaju ponuda i drugih zahtjeva.

4. Jasna komunikacija:

- Osigurati jasnu i pravovremenu komunikaciju s ugovornim tijelom tijekom cijelog postupka javne nabave.

5. Priprema tehničke specifikacije:

- Paziti na tehničke specifikacije i osigurati da ponuđena roba, radovi ili usluge ispunjavaju zahtjeve iz natječaja.

6. Pridržavanje etičkih standarda:

- Osigurati pridržavanje visokih etičkih standarda i izbjeći bilo kakve aktivnosti koje bi mogle biti protumačene kao koruptivne ili neetične.

Pridržavanje ovih smjernica može značajno smanjiti rizik od prekršaja u postupcima javne nabave. Ugovorna tijela i ponuditelji trebaju raditi zajedno na stvaranju transparentnog i poštenog sustava javne nabave, što će doprinijeti učinkovitijem korištenju javnih sredstava i povećanju povjerenja javnosti u postupke javnih nabava.

Iz svega navedenog, može se zaključiti da su javne nabave u Bosni i Hercegovini regulirane zakonskim okvirom koji predviđa sankcije za prekršaje u postupcima javne nabave. Uvođenje određenih odredbi, naročito članka 116. Zakona o javnim nabavama iz 2014. godine (dopunjenog 2022.), predstavlja značajan korak ka osiguranju integriteta u ovom sektoru. Jasno definirane sankcije za ugovorna tijela i odgovorne osobe pružaju smjernice za pravilno ponašanje, dok precizno određene nadležnosti između AJN-a i URŽ-a omogućuju učinkovito vođenje prekršajnih postupaka.

Međutim, unatoč postojećim mehanizmima sankcioniranja, praksa pokazuje da postoje izazovi, posebno u vezi s ponavljanjem grešaka kod nepoštivanja uvjeta javne nabave. Stoga je važno kontinuirano pratiti situaciju, provoditi edukaciju i preventivne mjere kako bi se smanjio rizik od

prekršaja. Suradnja s pravosudnim tijelima dodatno povećava odgovornost u javnim nabavama, pružajući snažan alat za procesuiranje ozbiljnih nepravilnosti i kršenja zakona.

Uzimajući u obzir Strategiju razvoja sustava javnih nabava u BiH za razdoblje 2024-2028, preporuča se uvođenje odgovarajuće metodologije ili uspostava evidencije o prekršajnim situacijama prilikom izrade novog Zakona o javnim nabavama. Zaključno, očuvanje integriteta, transparentnosti i suradnje svih dionika ključno je za učinkovito i etično upravljanje javnim nabavama. Povjerenje građana u ovaj ključni aspekt javne potrošnje može se održati samo uz dosljedno poštivanje zakonskih odredbi i etičkih normi tijekom cijelog procesa javnih nabava.

Literatura i izvori:

1. Aviani D.: „Prekršajno pravo“, Split 2009.
2. Arapović S.: „Osnove prekršajnog prava“, Mostar 1999.
3. Buza H., Tešanović S., Petričević S. „Javne nabavke Legislativa i praksa Komentar“, Sarajevo 2015.
4. Rahić T., Kremenović O., Omanović Š., Jakovac J., Kozadra F. „Priručnik- Pravna zaštita u javnim nabavkama“ Refam Creative Solutions- REC, Sarajevo 2016.
5. Okvirna pojašnjenja u vezi sa primjenom pojedinih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama- AJN 2022.
6. Zakon o javnim nabavama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14 i 59/22)
7. Zakon o prekršajima Brčko Distrikta BiH ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", br. 24/2007, 29/2016 i 6/2022)
8. Zakon o prekršajima FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 63/2014 i "Sl. glasnik BiH", br. 41/2022 - odluka US BiH i 68/2022 - odluka US BiH)
9. Zakon o prekršajima RS ("Sl. glasnik RS", br. 63/2014, 36/2015 - odluka US, 110/2016, 100/2017, 19/2021 - odluka US i 90/2023)
10. Zakon o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16)