



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
KANЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPSTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO:	26-12-2019	Redni broj:	Broj priloga:
Upravljalna jedinica:	Klasifikacioni znak:		
01/4-16-10-2256/19			

Број: 05-16-1-1224-6/19

Датум: Сарајево, 24.12.2019.

Комисија за финансије и буџет Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ
Трг БиХ 1
71000 Сарајево, БиХ

Предмет: Достава Извјештаја о обављеној ревизији учинка

Поштовани,

У складу са чланом 16. став 1. и 5. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 12/06), у прилогу акта достављамо Вам Извјештај о обављеној ревизији учинка на тему „Правна заштита у поступцима јавних набавки пред Канцеларијом за разматрање жалби БиХ“.

С поштовањем,

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман





URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



BOSNA I HERCEGOVINA ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO: 26-12-2019			
Opis posla / Subject	Klasifikaciona oznaka / Classification	Redni broj / Serial	Broj priloge / Attachment
02/3-16-10-2256/19			

Број: 05-16-1-1224-7/19
Датум: Сарајево, 24.12.2019.

Комисија за финансије и буџет Дома народа Парламентарне скупштине БиХ
Трг БиХ 1
71000 Сарајево, БиХ

Предмет: Достава Извјештаја о обављеној ревизији учинка

Поштовани,

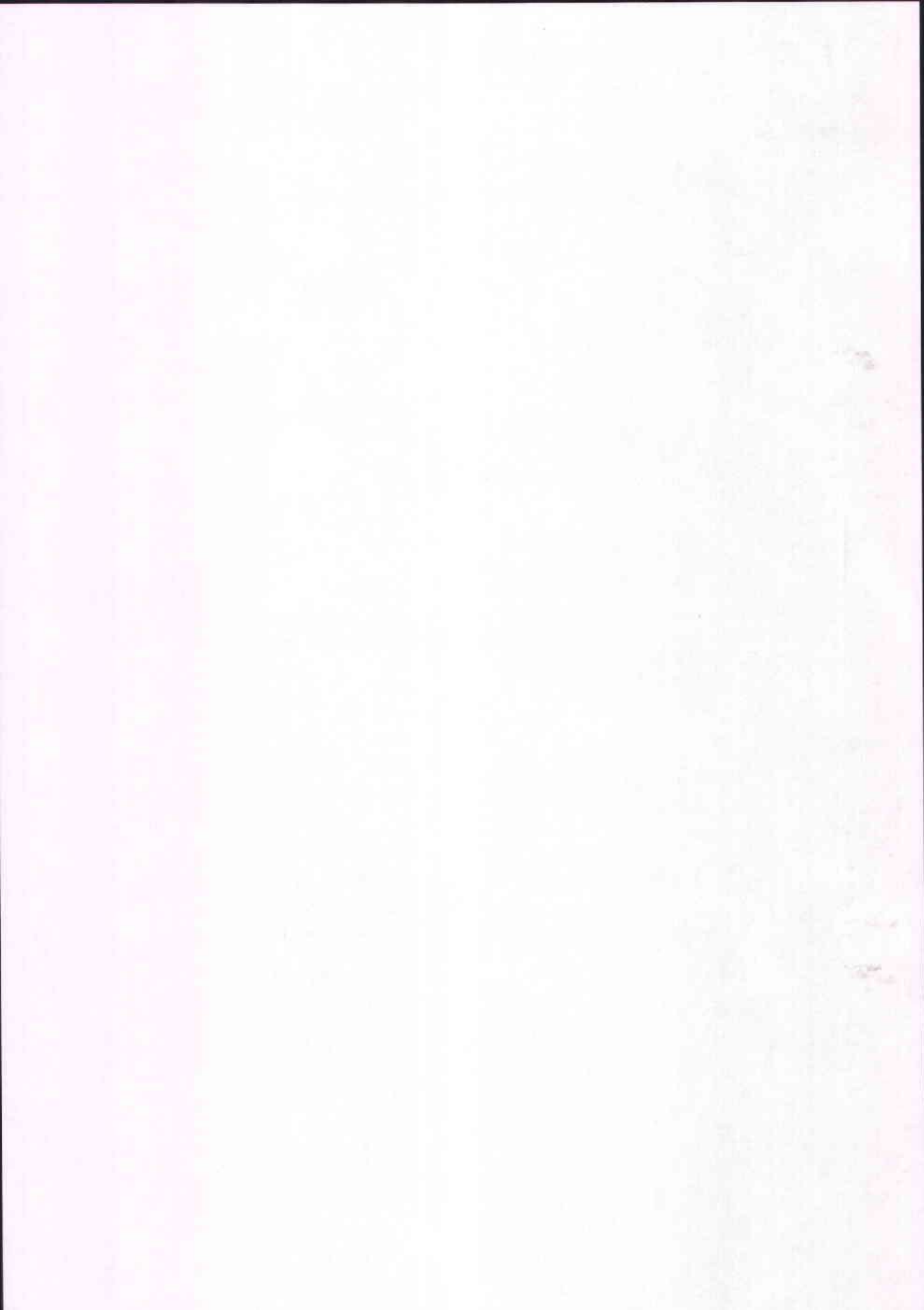
У складу са чланом 16. став 1. и 5. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 12/06), у прилогу акта достављамо Вам Извјештај о обављеној ревизији учинка на тему „Правна заштита у поступцима јавних набавки пред Канцеларијом за разматрање жалби БиХ“.

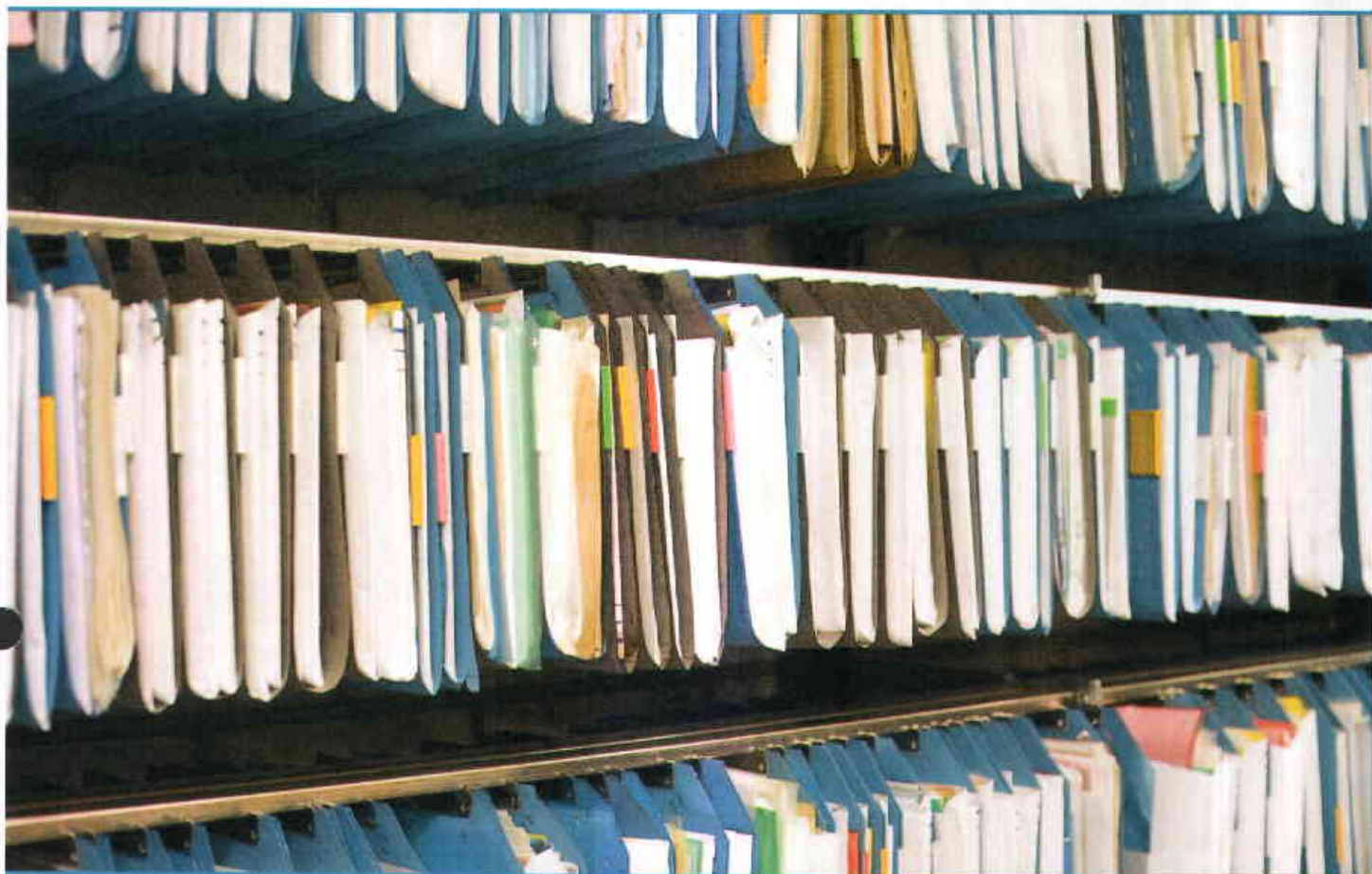
С поштовањем,

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман







БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

РЕВИЗИЈА УЧИНКА

ПРАВНА ЗАШТИТА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ
ПРЕД КАНЦЕЛАРИЈОМ ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ БИХ



URE ZA REVIZIJU POSTUPAKA BIH
KANCLARIJA ZA RAZMATRANJE ZALBI BIH
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.uzrp.gov.ba



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba

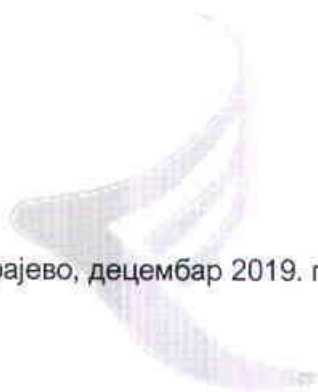


ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

„ПРАВНА ЗАШТИТА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ ПРЕД КАНЦЕЛАРИЈОМ ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ БИХ“

Број: 05-16-1-1224/19

Сарајево, децембар 2019. године



THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
505 EAST LEXINGTON AVENUE
NEW YORK, N.Y. 10017-2498
TEL: (212) 850-6000
FAX: (212) 850-6001



Правна заштита у поступцима јавних набавки пред Канцеларијом за разматрање жалби БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је провела ревизију учинка на тему „Правна заштита у поступцима јавних набавки пред Канцеларијом за разматрање жалби БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Ревизија је проведена с циљем да се утврди да ли КРЖ ефикасно предузима активности с циљем побољшања квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки.

Потреба за унапрјеђењем ефикасности КРЖ-а у пружању квалитетне правне заштите у поступцима јавних набавки неминовно се јавља због тога што жалбе заустављају поступке јавних набавки, а то има или може имати посљедице за грађане, јавну управу или привреду у БиХ. Потреба за унапрјеђењем ефикасности се неминовно јавља и због очекивања уговорних органа и понуђача у БиХ која су усмјерена на што квалитетнију правну заштиту у поступцима јавних набавки.

Проведена студија ревизије учинка је показала да КРЖ није искористио све могућности које му стоје на располагању да би обезбиједио квалитетну правну заштиту у свим случајевима рјешавања жалби у поступцима јавних набавки. Благовременост рјешавања жалби у поступцима јавних набавки није увијек обезбијеђена. Процедуре за уједначавање поступања КРЖ-а у доношењу одлука по жалбама нису усвојене, што доприноси доношењу неуједначених одлука по истим или сличним жалбеним наводима између сједишта и филијала КРЖ-а. Доступност утврђене судске праксе особљу КРЖ-а које рјешава жалбе је ограничена, разматрање и проучавање судске праксе између свих чланова КРЖ-а није обезбијеђена. Ниво транспарентности релевантних података из жалбених поступака је низак.

Извјештај ревизије учинка садржи препоруке упућене Канцеларији за разматрање жалби БиХ, чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије за ревизију, допринијела побољшању квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене provedеном ревизијом. Овим институцијама је остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након тога је израђен коначни извјештај о provedеној ревизији учинка.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица



**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман



САДРЖАЈ

КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ	7
Извршни сажетак.....	9
1. УВОД	11
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију	11
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	13
1.3. Ревизиона питања	15
1.4. Критеријуми ревизије	15
1.5. Извори и методе ревизије	17
1.6. Структура извјештаја	19
2. ПРАВНА ЗАШТИТА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ.....	20
2.1 Кључни појмови правне заштите у поступцима јавних набавки	20
2.2 Основне информације о раду КРЖ-а.....	22
3. НАЛАЗИ.....	27
3.1 Благовременост рјешавања жалби у поступцима јавних набавки, те праћење и извјештавање о оствареним роковима рјешавања жалби.....	27
3.1.1 Благовременост рјешавања жалби у поступцима јавних набавки.....	27
3.1.2 Праћење и извјештавање о оствареним роковима рјешавања жалби	33
3.2 Уједначавање поступања КРЖ-а, те праћење и примјена судске праксе у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.....	36
3.3 Обезбјеђивање транспарентности релевантних података у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки	44
4. ЗАКЉУЧЦИ	48
5. ПРЕПОРУКЕ	51
6. ПРИЛОЗИ	53



КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ

Скраћенице	Пуни назив
БиХ	Босна и Херцеговина
ДКОМ РХ	Државна комисија за контролу поступака јавне набаве у Републици Хрватској
ЗЈН	Закон о јавним набавкама
ЗУС	Закон о управним споровима Босне и Херцеговине
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
КМ	Конвертибилна марка
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби Босне и Херцеговине
ПСБиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Стратегија	Стратегија развоја јавних набавки Босне и Херцеговине за период од 2016.-2020. године





Извршни сажетак

У наставку су наведени најзначајнији налази и препоруке, који су резултат ове студије.

Најважнији налази:

- КРЖ не врши анализу благовремености доношења својих одлука у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.
- Око 197 предмета жалби у поступцима јавних набавки, што представља око 3% укупног броја жалби примљених у 2017. и 2018. години, КРЖ је ријешио у временским роковима преко 60 дана од дана пријема, што није дозвољено одредбама ЗЈН-а.
- У 2018. години је дошло до пораста учешћа жалби ријешених у року преко 30 дана од дана пријема жалбе (од 30 до 60 дана, и преко 60 дана) за 9% у односу на 2017. годину.
- Доношење одлука КРЖ-а по пресудама Суда БиХ је трајало преко 60 дана умјесто законски утврђених 15 дана у око најмање 15% предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ у 2017. и 2018. години.
- Око 1.450 предмета жалби у поступцима јавних набавки, што представља око 23% укупног броја жалби примљених у 2017. и 2018. години, КРЖ је ријешио у року од 30 до 60 дана од дана пријема жалбе. КРЖ није, како је утврђено одредбама ЗЈН, успоставио праксу доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби од 30 до крајњих 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у у изузетно сложеним случајевима рјешавања, о чему предсједавајући КРЖ-а доноси закључак који се доставља свим странкама у жалбеном поступку.
- За 213 предмета жалби у поступцима јавних набавки, што представља око 10% укупног броја одбачених предмета жалби, доношење закључка о одбацивању жалбе због неуплаћене накнаде за покретање жалбеног поступка је трајало од 30 до 60 дана, у неким случајевима и преко 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у.
- КРЖ није успоставио праксу праћења и мјерења рокова у којима доноси своје одлуке по жалбама у односу на законски утврђене рокове.
- КРЖ не извјештава о оствареним роковима доношења својих одлука по жалбама у односу на законски утврђене рокове.
- КРЖ није прописао процедуру уједначавања поступања и праксе у доношењу својих одлука по жалбама.
- КРЖ није успоставио праксу праћења, проучавања и разматрања судске праксе утврђене у пресудама Суда БиХ између свих чланова КРЖ-а.
- КРЖ није на порталу јавних набавки објављивао пресуде Суда БиХ које су кореспондентне одлукама КРЖ-а, чиме је значајно ограничена доступност судске праксе за проучавање свим члановима КРЖ-а.
- У поступању по пресудама Суда БиХ, КРЖ не поштује увијек правно схватање и примједбе у погледу поступка, утврђене у пресудама Суда БиХ, што представља непоштовање ЗУС-а тј. неповођење одлука Суда БиХ као органа који пружа судску заштиту у поступцима јавних набавки.

- КРЖ обезбјеђује низак ниво транспарентности релевантних података из жалбених поступака.

Канцеларија за ревизију институција БиХ је дефинисала одређене препоруке чија реализација би требала допринијети побољшању квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки коју пружа Канцеларија за разматрање жалби БиХ.

Препоруке Канцеларији за разматрање жалби БиХ:

- У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки поштовати рокове утврђене ЗЈН-ом и ЗУС-ом за предмете жалби формиране по пресудама Суда БиХ, те стално тежити рјешавању жалби у што краћим временским роковима од дана пријема жалбе, с обзиром на то да изјављене жалбе одгађају наставак поступака јавне набавке.
- У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки почети примјењивати законску обавезу доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби од 30 до крајњих 60 дана од дана пријема жалбе, у зависности од сложености рјешавања предмета жалби, при чему треба обезбиједити да предсједавајући КРЖ-а разматра оправданост сваког продужавања рока рјешавања жалби.
- Обезбиједити доношење закључака о одбацивању жалби због неуплаћене накнаде за покретање жалбеног поступка у што краћем временском року по испуњењу законских услова.
- Обезбиједити праћење, мјерење и извјештавање о оствареним роковима рјешавања жалби у сједишту и филијалама КРЖ-а у односу на рокове утврђене ЗЈН-ом.
- Усвојити процедуре уједначавања поступања и праксе КРЖ-а у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, те обезбиједити њихову примјену.
- Обезбиједити разматрање одлука Суда БиХ између свих чланова КРЖ-а.
- У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, поштовати обавезност примјене правног схватања и примједби у погледу поступака утврђених у одлукама Суда БиХ.
- Обезбиједити усвајање и јавно објављивање правних схватања КРЖ-а у условима промијењених околности у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.
- Обезбиједити израду релевантних анализа, извјештаја и другог стручног и аналитичког материјала из жалбених поступака за текућу годину, који ће бити јавно објављени у годишњем извјештају о раду или на web страници КРЖ-а.
- У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, поштовати законску обавезу јавног објављивања свих закључака и рјешења КРЖ-а, као и одлука Суда БиХ по њима, на порталу јавних набавки.

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Систем јавних набавки има за циљ да обезбиједи најефикаснији начин кориштења јавних средстава, као и обезбјеђење праведне и активне конкуренције међу потенцијалним добављачима, остваривањем једнаког третмана, недискриминације и транспарентности. Укупна вриједност додијељених уговора у поступцима јавних набавки у 2017. години у Босни и Херцеговини (БиХ) је око 2 милијарде конвертибилних марака (КМ), што представља значајан удио у номиналном бруто друштвеном производу БиХ (6,29%). Према неслужбеним подацима, у 2018. години укупна вриједност додијељених уговора у поступцима јавних набавки је око 3 милијарде КМ, што представља повећање од око 40% у односу на 2017. годину¹. У 2017. години у систему за електронске јавне набавке у БиХ је било регистровано око 2.400 уговорних органа (од чега се 4% односи на институције на нивоу БиХ) и око 9.000 понуђача, домаћих и иностраних².

Успјешност провођења поступака јавне набавке опредјељена је ефикасним поступањем у свим фазама провођења поступака јавних набавки, као и у фази рјешавања жалби у поступцима јавних набавки. Неблаговремено рјешавање жалби, у односу на законски утврђене рокове рјешавања, може имати значајне посљедице за уговорне органе, понуђаче и крајње кориснике јавне набавке роба и услуга, с обзиром на то да изјављена жалба одгађа наставак поступка јавне набавке. Неефикасно предузимање активности у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки може угрозити остваривање циља најефикаснијег начина кориштења јавних средстава, као и довести до неједнаког третмана и дискриминације уговорних органа и понуђача.

Број жалби у поступцима јавних набавки примљен у Канцеларији за разматрање жалби БиХ (КРЖ) је у сталном порасту у протеклим годинама. Однос броја жалби примљених у КРЖ-у у 2017. години (2.901) и укупног броја покренутих поступака јавних набавки у БиХ у 2017. години (21.179) је око 14%³.

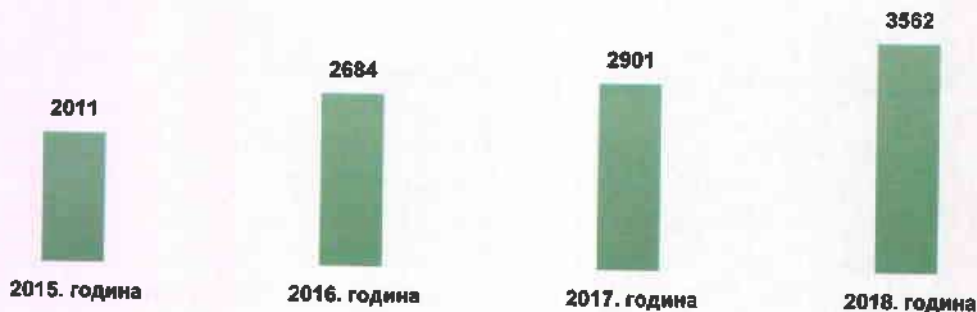
¹ <https://www.klix.ba/biznis/javne-nabavke-u-bih-premasile-tri-milijarde-km-salcin-trazi-bolji-nadzor-i-vece-kazne/191002035>

² Извјештај о праћењу поступака јавних набавки за 2017. годину (број: 04-16-3-2579-10/18, новембар 2018. године), Агенција за јавне набавке БиХ.

³ Према подацима из Извјештаја о праћењу поступака јавних набавки за 2017. годину, на порталу јавних набавки у 2017. години објављено је 21.179 обавјештења о набавци.

Графикон 1

Број жалби примљен у КРЖ-у у периоду 2015.-2018. година



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из Извјештаја о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2015., 2016., 2017. и 2018. годину.

У БиХ су чести медијски натписи који говоре о томе да су жалбе блокирале поступке јавних набавки, а тиме и реализацију појединих пројеката и извршавање послова уговорних органа у БиХ⁴, као и о томе да КРЖ одуговлачи са рјешавањем жалби⁵.

Проблеми неефикасности КРЖ-а у пружању правне заштите странкама у жалбеном поступку су потврђени у предстудијским истраживањима ревизије учинка проведеним почетком 2019. године. Поред примједби на вријеме рјешавања жалби, уговорни органи и понуђачи у БиХ имају и примједбе на неуједначеност поступања КРЖ-а по истим или сличним жалбеним наводима у поступцима јавних набавки, које исказују током учешћа на обукама из области јавних набавки⁶. И даље на порталу јавних набавки није

⁴ <https://srpskainfo.com/zalbe-blokirale-vazne-projekte-stopirana-nabavka-goriva-za-grijanje-ne-zna-se-ko-ce-cistiti-distrikt/>
<https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/124449/opet-zapelo-blokirana-nabavka-radara-za-mup-rs-a-zbog.html>
<https://www.rtvbn.com/3966359/nova-zalba-na-tender-za-sistem-suma-srpske>
<http://m.pogled.ba/clanak/zalbe-ponistile-natjecaj-nabavka-putovnica-neizvjesna/124070>
<https://www.capital.ba/zalba-odlaze-postavljanje-milionske-opreme-na-autoputu-banjaluka-gradiska/>
⁵ <https://www.atvbl.com/vijesti/republika-srpska/los-sistem-javnih-nabavki-dovodi-do-nestasic-na-ukc-26-5-2019>
<https://www.banjaluka.com/aktuelno/ponovo-kasni-tender-za-pagose/>

⁶ Најчешћа запажања и коментари учесника на обукама из области јавних набавки одржаних током 2016. и 2017. године се односе на: вријеме рјешавања жалби, незадовољство различитим одлукама КРЖ-а по истим питањима, потребу одржавања обука уз присуство представника КРЖ-а како би објаснили правну несигурност коју стварају различитим рјешењима за исте жалбе, потребу посвећивања више пажње одлукама КРЖ-а на обукама, формалистички приступ поступку од стране уговорних органа и КРЖ-а, итд. (Извор: Извјештај о праћењу поступака јавне набавке за 2016. годину, број: 04-16-1-2947/17, децембар 2017. године, Агенција за јавне набавке БиХ; Извјештај о праћењу поступака јавне набавке за 2017. годину, број: 04-16-3-2579-10/18, новембар 2018. године, Агенција за јавне набавке БиХ).

обезбијеђена транспарентност свих одлука КРЖ-а по жалбама и Суда БиХ из управних спорова против одлука КРЖ-а⁷.

Наведени проблеми су присутни у периоду од 2017. до почетка 2019. године, иако је у Стратегији развоја јавних набавки БиХ за период од 2016. до 2020. године (Стратегија)⁸, усвојеној крајем 2016. године, идентификована потреба за превазилажењем ових проблема у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ (ПСБиХ) није усвојио извјештај о раду КРЖ-а за 2017. годину⁹. При разматрању извјештаја о раду КРЖ-а за 2017. годину вођена је расправа о основним проблемима и изазовима са којима се сусреће КРЖ у остваривању законитог и ефикасног рада, недовољним активностима КРЖ-а на превазилажењу проблема, неадекватном нивоу транспарентности рада КРЖ-а, непостојању одређених информација у извјештају о раду, итд.¹⁰

Имајући у виду све наведено, Канцеларија за ревизију институција БиХ (Канцеларија за ревизију) је донијела одлуку о провођењу студије ревизије учинка на тему ефикасности правне заштите коју пружа КРЖ у поступцима јавних набавки.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије

Циљ ревизије је утврдити да ли КРЖ ефикасно предузима активности с циљем побољшања квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки. Сврха ревизије је унапријеђивање система правне заштите у поступцима јавних набавки.

⁷ Број одлука КРЖ-а објављених на порталу јавних набавки за период 2017.-2018. година није једнак броју донесених одлука КРЖ-а у периоду 2017.-2018. година. На порталу јавних набавки је објављено само око десетак одлука Суда БиХ из управних спорова против одлука КРЖ-а по жалбама.

⁸ Стратегија развоја јавних набавки Босне и Херцеговине за период од 2016.-2020. године, усвојена на 77. сједници Савјета министара БиХ одржаној 13.10.2016. године, у чију припрему је био укључен КРЖ.

⁹ Извјештај о раду КРЖ-а за 2017. годину није усвојен на 63. сједници Представничког дома ПСБиХ одржаној 05. и 26.07.2018. године. На 63. сједници Представничког дома ПСБиХ је донесен закључак да ће Колегијум Представничког дома ПСБиХ обавити накнадно усаглашавање о Извјештају о раду КРЖ-а за 2017. годину. Колегијум Представничког дома ПСБиХ није постигао сагласност о Извјештају о раду КРЖ-а за 2017. годину, те је упутио Извјештај о раду КРЖ-а за 2017. годину Представничком дому ПСБиХ у складу са чланом 86. став (3) Пословника Представничког дома ПСБиХ. Извјештај Колегијума Представничког дома ПСБиХ о настојању за постизање сагласности о Извјештају о раду КРЖ-а за 2017. годину је био на дневном реду 64. сједнице Представничког дома ПСБиХ, одржане 04.09.2018. године, међутим, сједница Представничког дома ПСБиХ је прекинута прије разматрања истог.

¹⁰ Извор: Стенограм са 63. сједнице Представничког дома ПСБиХ, одржане 05.07. и 26.07.2018. године.

Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије је правна заштита у поступцима јавних набавки коју пружа КРЖ, односно предмет ревизије је рјешавање жалби у поступцима јавних набавки које врши КРЖ као другостепени орган, у складу са Законом о јавним набавкама (ЗЈН).

У току студије ревизије учинка анализирани су временски рокови у којима је КРЖ рјешавао жалбе у поступцима јавних набавки примљене у 2017. и 2018. години, те начин праћења и извјештавања о оствареним роковима рјешавања жалби. Даље, испитивано је да ли је КРЖ, у периоду од усвајања Стратегије до данас, предузимао активности да би обезбиједио уједначено поступање у доношењу својих одлука по жалбама. Анализирана је и успостављена пракса праћења, проучавања и разматрања пресуда Суда БиХ у КРЖ-у, као и поступање КРЖ-а по пресудама Суда БиХ. Такође је испитивано и у којој мјери КРЖ сачињава анализе и извјештаје на основу збирних података из жалбених поступака, те у којој мјери је обезбијеђена транспарентност истих на веб страници КРЖ-а и у годишњим извјештајима о раду КРЖ-а за 2017. и 2018. годину.

Поступање уговорних органа, као првостепених органа у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, није предмет ове студије ревизије учинка. Поступање Суда БиХ као органа који пружа судску заштиту у поступцима јавних набавки није предмет ове студије ревизије учинка. У овом Извјештају, подаци из пресуда Суда БиХ су кориштени само за потребе процјене поступања КРЖ-а по пресудама Суда БиХ, те за потребе сагледавања броја одлука КРЖ-а које су поништене одлукама Суда БиХ.

За потребе процјене предмета ревизије одређен је узорак предмета рјешавања жалби који чине 334 предмета жалби, односно око 5% укупног броја жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години (6.490 жалби). У укупном узорку предмета рјешавања жалби (334 предмета), 93 предмета жалби се односи на жалбе примљене у 2017. и 2018. години у сједишту КРЖ Сарајево, 160 предмета жалби се односи на жалбе примљене у филијали КРЖ Мостар у истом периоду, те 81 предмет жалби се односи на жалбе примљене у 2017. и 2018. години у филијали КРЖ Бања Лука, сходно процентуалном учешћу сједишта и филијала КРЖ-а у укупном броју примљених жалби у 2017. и 2018. години.

Критеријуми које је ревизиони тим поставио за избор предмета жалби у узорак обухватају:

- сви предмети жалби ријешени у року преко 30 дана од дана пријема у току посматраног календарског мјесеца у 2017. и 2018. години, који је уједно и календарски мјесец са највећим бројем предмета жалби ријешених у року преко 30 дана,
- сви предмети жалби ријешени у року до 30 дана од дана пријема током тог истог календарског мјесеца у 2017. и 2018. години, у којима је покренут управни спор против одлуке КРЖ-а,

- одређени број предмета жалби из осталих календарских мјесеци у 2017. и 2018. години је изабран у узорак због значајно дугог трајања рјешавања, нејасноћа у вези са уписаним подацима у основној евиденцији КРЖ-а о примљеним жалбама, релативно дугог трајања поврата накнаде за покретање жалбеног поступка, те поднесених захтјева КРЖ-а за покретање прекршајног поступка у складу са ЗЈН-ом.

У току предметне студије ревизије учинка нису постојала ограничења у провођењу ревизије.

1.3. Ревизиона питања

За што боље разумијевање и анализу ефикасности КРЖ-а, те да би се омогућило прикупљање потребних података, дефинисано је главно ревизионо питање које гласи:

Да ли КРЖ ефикасно предузима активности које доприносе квалитетној правној заштити у поступцима јавних набавки?

Одговор на главно ревизионо питање смо добили одговарајући на три ревизиона потпитања, која гласе:

- Да ли је КРЖ благовремен у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, те да ли прати и извјештава о оствареним роковима рјешавања жалби?
- Да ли КРЖ врши уједначавање поступања, те да ли прати и досљедно примјењује судску праксу у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки?
- Да ли КРЖ обезбјеђује транспарентност свих релевантних података из жалбених предмета у поступцима јавних набавки?

1.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије који су кориштени за процјену предмета ревизије рјешавања жалби у поступцима јавних набавки су засновани првенствено на законским одредбама које уређују поступање КРЖ-а у пружању правне заштите, тј. одредбама ЗЈН-а, као и одредбама Закона о управним споровима БиХ (ЗУС) које уређују поступање по одлукама Суда БиХ из управних спорова против одлука КРЖ-а.

У изградњи критеријума у односу на које се процјењује предмет ревизије, такође су узете у обзир и одредбе Правилника о унутрашњој организацији КРЖ-а у вези са описом послова радног мјеста „члан КРЖ-а“ и „стручни савјетник за питања јавних набавки“, те планиране активности КРЖ-а из Стратешког акционог плана за период од 2016. до 2017. године.

Критеријум за прво ревизионо потпитање:

КРЖ доноси закључак или рјешење по жалби у року не каснијем од 30 дана након пријема жалбе од уговорног органа ¹¹. У изузетно сложеним случајевима, председавајући КРЖ-а доноси закључак о продужењу овог рока, али не дужије од 30 дана. Закључак о продужењу рока се доставља свим странкама у поступку ¹². У поступању по пресудама Суда БиХ, КРЖ доноси нове одлуке (закључак или рјешење) без одгађања, а најкасније у року од 15 дана од дана достављања пресуде Суда БиХ ¹³.

КРЖ прати и мјери рокове доношења својих одлука у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки у односу на рокове који су утврђени ЗЈН-ом. У годишњим извјештајима о раду, КРЖ презентује податке о броју ријешених жалби у законски утврђеним роковима и изван законски утврђених рокова.

Критеријум за друго ревизионо потпитање:

У КРЖ-у постоји прописана процедура уједначавања поступања и праксе у доношењу одлука по жалбама у поступцима јавних набавки. КРЖ обезбјеђује примјену прописане процедуре уједначавања поступања и праксе у доношењу одлука по жалбама с циљем једнаког и правичног третмана понуђача и уговорних органа у систему јавних набавки.

КРЖ прати и проучава судску праксу утврђену у свим пресудама Суда БиХ о рјешавању управних спорова против одлука КРЖ-а. КРЖ разматра судску праксу на Општим сједницама КРЖ-а и по потреби усваја правна схватања КРЖ-а која јавно објављује. КРЖ врши јавну објаву свих пресуда Суда БиХ из управних спорова против одлука КРЖ-а на порталу јавних набавки ¹⁴. У поступању по пресудама Суда БиХ, КРЖ је везан правним схватањем Суда БиХ и примједбама у погледу поступка ¹⁵.

Критеријум за треће ревизионо потпитање:

КРЖ обезбјеђује висок ниво транспарентности свих релевантних података из жалбених поступака у годишњим извјештајима о раду и на web страници КРЖ-а. Одјељење за рјешавање жалби у КРЖ-у користи расположиве податке из жалбених поступака за израду анализа и извјештаја о релевантним подацима ¹⁶, који се затим чине транспарентним, тј. јавно објављеним. Закључци и рјешења КРЖ-а, као и пресуде Суда

¹¹ Члан 111. став (11) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14). Предмет ревизије, тј. рјешавање жалби у поступцима јавних набавки, није процјењиван у односу на законски рок од 15 дана од дана комплетирања жалбе од уговорног органа, због сложености посла за ревизиони тим да поуздано утврди тачан датум комплетирања жалби од уговорних органа у предметима жалби.

¹² Члан 111. став (12) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

¹³ Члан 62. Закона о управним споровима БиХ (Службени гласник БиХ, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10).

¹⁴ Члан 113. став (8) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број: 39/14).

¹⁵ Члан 62. Закона о управним споровима БиХ (Службени гласник БиХ, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10).

¹⁶ Члан 6. став (3) Правилника о унутрашњој организацији КРЖ-а (број: 01-02-3-221/13 од 15.12.2015. године).

БиХ по њима су јавно објављени на порталу јавних набавки¹⁷. Службена web страница КРЖ-а садржи све релевантне информације везане за систем правне заштите у поступцима јавних набавки, као и за рад КРЖ-а.

1.5. Извори и методе ревизије

У циљу анализе екстерног и интерног окружења у којем дјелује КРЖ, извршена је анализа садржаја важећих закона, прописа, подзаконских аката, интерних аката КРЖ-а и других докумената релевантних за циљ и предмет ревизије. Ту се прије свега мисли на ЗЈН, ЗУС, Стратегију, интерне акте КРЖ-а, програме рада и извјештаје о раду КРЖ-а, записнике са Општих сједница КРЖ-а, извјештаје Агенције за јавне набавке о праћењу поступака јавних набавки, записнике са сједница ПСБиХ, интерне акте и извјештаје о раду институција из земаља окружења БиХ надлежних за рјешавање жалби у поступцима јавних набавки, и друге документе релевантне за предмет ревизије.

У сврху прикупљања података од уговорних органа о систему правне заштите и поступању КРЖ-а у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, креиран је Упитник за институције БиХ у својству уговорних органа у поступцима јавних набавки. Упитник је послат на адресе 71 институције БиХ које се финансирају из Буџета институција БиХ, те су све институције БиХ доставиле своје одговоре на Упитник¹⁸. Упитник за институције БиХ је приказан у Прилогу 1 овог Извјештаја.

За потребе анализе временског трајања рјешавања жалби у поступцима јавних набавки кориштени су подаци из основне евиденције КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години, као и подаци из објављених одлука КРЖ-а на порталу јавних набавки. Добијени подаци о временском трајању рјешавања свих предмета жалби у поступцима јавних набавки примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години су затим упоређивани са законски утврђеним роковима рјешавања. Провјера поштовања законске обавезе доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби је вршена на основу узорка предмета жалби, као и на основу података прикупљених из одговора институција БиХ на Упитник.

Поштовање законски утврђеног рока за поновно поступање КРЖ-а у рјешавању предмета жалби, који су формиран по пресудама Суда БиХ, је провјеравано само за предмете жалби чије је рјешавање трајало преко 60 дана од дана пријема пресуде Суда БиХ у КРЖ-у. Није утврђиван коначан број предмета жалби, формиран по пресудама Суда БиХ, који су рјешавани у року испод 60 дана, а изван законски утврђених 15 дана од дана пријема пресуде у КРЖ-у, због сложености посла за ревизиони тим у вези с поузданим утврђивањем предмета жалби формиран по пресудама Суда БиХ у основној евиденцији КРЖ-а о примљеним жалбама.

¹⁷ Члан 113. став (8) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број: 39/14).

¹⁸ Упитник није послат следећим институцијама БиХ: Агенција за јавне набавке БиХ, Јединица за имплементацију Пројекта изградње Завода за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ и Канцеларија за разматрање жалби БиХ.

За потребе анализе активности КРЖ-а у вези с уједначавањем поступања у рјешавању жалби извршена је анализа садржаја ЗЈН-а, Стратегије, интерних аката КРЖ-а, записника с Општих сједница КРЖ-а, те обављени разговори са појединим члановима КРЖ-а. Примјери неуједначеног поступања КРЖ-а у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки су утврђени и приказани на основу узорка предмета жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години. Такође, извршено је истраживање с циљем упознавања с начином уједначавања поступања у доношењу одлука по жалбама у земљама окружења БиХ.

Анализа успостављене праксе праћења, проучавања и разматрања судске праксе при доношењу одлука КРЖ-а у рјешавању жалби је извршена на основу интерних аката КРЖ-а, записника с Општих сједница КРЖ-а и обављених разговора с појединим члановима КРЖ-а. Примјена судске праксе у поновном рјешавању предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ је процјењивана на узорку предмета жалби. Број покренутих управних спорова против одлука КРЖ-а о рјешавању жалби примљених у 2017. и 2018. години, као и број донесених пресуда Суда БиХ из тих управних спорова је утврђиван на основу евиденције КРЖ-а о примљеним тужбама. Подаци о броју покренутих парничних поступака ради накнаде штете у поступцима јавних набавки у којима је КРЖ друготужен су прикупљени из КРЖ-а и Правобранилаштва БиХ.

У циљу анализе транспарентности релевантних података из жалбених поступака, анализиран је садржај извјештаја о раду КРЖ-а за 2017. и 2018. годину у погледу информација које пружају, садржај и изглед web странице КРЖ-а, као и број објављених одлука КРЖ-а и Суда БиХ на порталу јавних набавки. Такође су обављени разговори са појединим члановима КРЖ-а и стручним савјетницима за питања јавних набавки КРЖ-а у вези са сачињавањем анализа и извјештаја из жалбених поступака. Извршено је истраживање с циљем сагледавања нивоа транспарентности података и анализа који пружају институције надлежне за рјешавање жалби у поступцима јавних набавки у земљама окружења БиХ.



1.6. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљена је позадина проблема те мотиви који су утицали на одређивање Канцеларије за ревизију да проведе предметну ревизију учинка. Поред тога, у овом поглављу представљени су циљ, обим и ограничења ревизије, ревизиона питања, критеријуми ревизије, те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљени су подаци и информације нужне за разумијевање кључних појмова правне заштите у поступцима јавних набавки и функционисања КРЖ-а.

У поглављу 3. представљени су главни налази ревизије до којих се дошло provedеним истраживањима и који представљају одступања од критеријума који су кориштени приликом процјене предмета ревизије.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије који дају одговоре на дефинисано главно ревизионо питање и ревизиона потпитања.

У поглављу 5. дате су препоруке чија реализација би требала допринијети побољшању квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки, коју пружа КРЖ.

2. ПРАВНА ЗАШТИТА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

2.1 Кључни појмови правне заштите у поступцима јавних набавки

Правну заштиту у поступцима јавних набавки обезбјеђује КРЖ као другостепени орган у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, и Суд БиХ као орган који пружа судску заштиту у поступцима јавних набавки.

Странке у поступку правне заштите су жалилац, уговорни орган и одабрани понуђач, а својство странке могу имати и други привредни субјекти који имају правни интерес у предметном поступку јавне набавке¹⁹. Жалбу може поднијети сваки привредни субјекат који има или је имао интерес за додјелу уговора о јавној набавци и који учини вјероватним да је била или је могла да буде у конкретном поступку јавне набавке проузрокована штета због поступања уговорног органа²⁰.

У наставку текста је, помоћу графикана, поједностављено приказан начин на који се одвија жалбени поступак, као и поступак судске заштите у поступцима јавних набавки.

Графикон 2



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Жалбе у поступцима јавних набавки се прво изјављују уговорним органима који проводе поступке јавних набавки. Уговорни органи су дужни поступати по жалбама у поступцима јавних набавки на начин и у роковима како је то утврђено ЗЈН-ом. У случају да уговорни орган утврди да је изјављена жалба у поступку јавне набавке основана, у цјелини или дјелимично, уговорни орган доноси своју одлуку којом исправља радњу у

¹⁹ Члан 94. став (1) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²⁰ Члан 97. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

поступку јавне набавке. У случају да уговорни орган утврди да је жалба неоснована, дужан је исту прослиједити КРЖ-у на поступање, са својим изјашњењем на жалбене наводе, као и са комплетном документацијом везано за конкретан поступак јавне набавке²¹.

Све жалбе у поступцима јавних набавки које уговорни органи оцијене неоснованим се просљеђују КРЖ-у на разматрање. Такође, уговорни органи просљеђују КРЖ-у и жалбе жалилаца који су незадовољни закључцима уговорних органа о одбацивању жалбе и рјешењима уговорних органа о основаности жалби у поступцима јавних набавки.

Изјављена жалба одгађа наставак поступка јавне набавке, закључење и/или извршење уговора о јавној набавци или оквирног споразума до доношења одлуке КРЖ-а²².

По пријему жалбе у КРЖ-у, КРЖ доноси закључак о уплати накнаде за покретање жалбеног поступка, коју је жалилац дужан уплатити у износу утврђеном ЗЈН-ом да би КРЖ приступио разматрању жалбе²³. Уколико жалилац не уплати накнаду у утврђеном износу и у утврђеном року, КРЖ доноси закључак о одбацивању жалбе због неуредности.

У поступку правне заштите КРЖ може²⁴:

- обуставити поступак по жалби због одустајања од жалбе;
- одбацити жалбу закључком због ненадлежности, недопуштености, неуредности, неблаговремености и због тога што је изјављена од лица које нема активну легитимацију;
- одбити жалбу због неоснованости;
- поништити одлуку, поступак или радњу у дијелу у којем је повријеђен закон или подзаконски акти;
- одлучити о захтјеву уговорног органа за наставак поступка јавне набавке;
- поништити уговор о јавној набавци или оквирни споразум у околностима из става (2) члана 111. ЗЈН-а.

КРЖ о главној ствари одлучује рјешењем, а у осталим случајевима закључком²⁵. Рјешење или закључак КРЖ-а је коначно и извршно²⁶. КРЖ у поступцима по жалби одлучује у вијећима састављеним од предсједника вијећа и два члана вијећа²⁷. Закључци и рјешења КРЖ-а требају бити јавно објављени на порталу јавних набавки²⁸.

²¹ Члан 100. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²² Члан 110. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²³ Члан 108. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²⁴ Члан 111. став (1) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²⁵ Члан 111. став (10) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²⁶ Члан 111. став (13) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²⁷ Члан 113. став (1) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

²⁸ Члан 113. став (8) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

При рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, КРЖ рјешава и о захтјевима жалилаца за накнаду трошкова у поступку јавне набавке²⁹. По рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, КРЖ доноси рјешења о поврату накнаде жалиоцима за покретање жалбеног поступка у случају основаности жалби, у складу са одредбама ЗЈН-а и Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ³⁰.

КРЖ има надлежност да подноси прекршајну пријаву код надлежног суда за прекршаје, када утврди да је било повреда поступка јавне набавке које представљају прекршај у смислу одредби ЗЈН-а³¹.

Уговорни орган и учесници у поступку јавне набавке могу против одлуке КРЖ-а покренути управни спор пред Судом БиХ³². Покретање управног спора не одгађа извршење коначне одлуке КРЖ-а по жалби. Суд БиХ рјешава управни спор против одлуке КРЖ-а пресудом, те у случајевима када Суд БиХ пресудом поништи одлуку КРЖ-а, дјелимично или у потпуности, КРЖ је дужан донијети нову одлуку по жалби у законски утврђеном року и у складу са правним схватањем Суда БиХ³³. Свака уважена тужба против одлуке КРЖ-а представља нови предмет формиран по пресуди Суда БиХ који КРЖ треба поново рјешавати. Пресуде Суда БиХ по одлукама КРЖ-а требају бити јавно објављене на порталу јавних набавки³⁴.

Сваки од учесника поступка јавне набавке који је претрпио штету због повреде ЗЈН-а има могућност да покрене поступак за остваривање права на накнаду штете због измакле добити пред надлежним судом, према општим прописима о накнади штете³⁵.

2.2 Основне информације о раду КРЖ-а

КРЖ је основан ЗЈН-ом као самостална, независна институција са статусом правног лица, са сједиштем у Сарајеву. КРЖ је институција надлежна за праћење примјене ЗЈН-а и подзаконских аката, која рјешава по жалбама у поступцима јавних набавки. КРЖ има двије филијале са сједиштима у Мостару и Бањој Луци.

Сједиште КРЖ-а Сарајево је надлежно за доношење одлука по жалбама за вриједности набавке преко 800 хиљада КМ, као и за све набавке институција БиХ и институција Брчко дистрикта БиХ, и других уговорних тијела БиХ и Брчко дистрикта БиХ. Филијале

²⁹ Члан 119. и члан 120. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

³⁰ Члан 108. став (6) и став (7) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14); Инструкција о начину уплате, контроле и поврата накнада прописаних чланом 108. Закона о јавним набавкама (број: 08-02-2-8303-1/14 од 09.10.2014. године; Инструкција о измјени и допуни инструкције о начину уплате, контроле и поврата накнада прописаних чланом 108. Закона о јавним набавкама (број: 08-02-2-11082-1/18 од 03.12.2018. године).

³¹ Члан 116. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

³² Члан 115. став (1) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

³³ Члан 62. Закона о управним споровима БиХ (Службени гласник БиХ, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10).

³⁴ Члан 113. став (8) Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

³⁵ Члан 121. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14).

КРЖ Мостар и Бања Лука су надлежне за доношење одлука по жалбама за вриједности набавке до 800 хиљада КМ, и њихова надлежност се одређује према ентитетском сједишту уговорног органа који проводи поступак јавне набавке.

КРЖ има укупно 17 чланова, од тога седам чланова у сједишту КРЖ Сарајево и по пет чланова у филијалама КРЖ Мостар и Бања Лука. Чланови КРЖ-а одлучују у предметима по жалби у складу са ЗЈН-ом. У овим пословима, члановима КРЖ-а помажу стручни савјетници за питања јавних набавки³⁶. Стручни савјетник за питања јавних набавки одговара за свој рад непосредно члану КРЖ-а којем је додијељен. Допунске и помоћне послове основној дјелатности рјешавања жалби у поступцима јавних набавки обавља Сектор за опште, правне, финансијско-рачуноводствене послове и послове писарнице и архива.

Број чланова КРЖ-а је одређен ЗЈН-ом, те је у посматраном ревидираном периоду у КРЖ-у постојала пуна попуњеност систематизованих радних мјеста „члан КРЖ-а“. Број стручних савјетника за питања јавних набавки је одређен Правилником о унутрашњој организацији КРЖ-а, те је у посматраном ревидираном периоду, у односу на 15 систематизованих радних мјеста, послове обављало седам стручних савјетника за питања јавних набавки³⁷.

Од укупног броја предмета жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, око 50% предмета је примљено у филијали КРЖ Мостар, док је по 25% предмета жалби примљено у сједишту КРЖ Сарајево и филијали КРЖ Бања Лука, у складу са законском надлежности за поступање по жалбама у поступцима јавних набавки³⁸.

У наставку текста је, помоћу графикана, приказан релативни број жалби примљен у сједишту и филијалама КРЖ-а у 2017. и 2018. години.

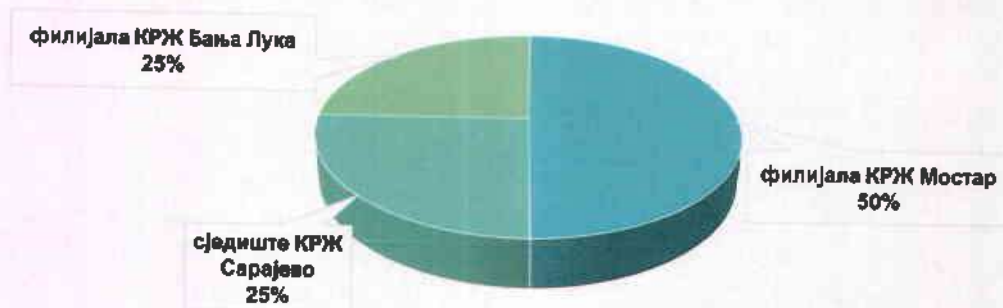
³⁶ Стручни савјетници за питања јавних набавки воде најсложеније управне ствари у другостепеном управном поступку на обради и комплетирању предмета по жалби на основу различитих доказних средстава, а који се тичу провођења одредби ЗЈН-а и ЗУП-а и који претходи рјешавању управне ствари (Извор: Правилник о унутрашњој организацији КРЖ-а, број: 01-02-3-221/13 од 15.12.2015. године).

³⁷ У сједишту КРЖ Сарајево – у односу на седам систематизованих радних мјеста, послове обављала четири стручна савјетника за питања јавних набавки (57%). У филијали КРЖ Мостар – у односу на четири систематизована радна мјеста, послове обављала два стручна савјетника за питања јавних набавки (50%). У филијали КРЖ Бања Лука – у односу на четири систематизована радна мјеста, послове обављао један стручни савјетник за питања јавних набавки (25%).

³⁸ Подаци утврђени из електронске евиденције која се води одвојено у сједишту и филијалама КРЖ-а.

Графикон 3

Број жалби примљен у сједишту и филијалама КРЖ-а у 2017. и 2018. години



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из основне евиденције КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину).

Од укупног броја предмета жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, 41% предмета је процесно ријешено (одбачено и обустављено), док је 59% предмета жалби мериторно ријешено (усвојено и одбијено)³⁹. Мериторно рјешавање жалби врше чланови КРЖ-а уз помоћ у раду стручних савјетника за питања јавних набавки, док израду приједлога одлука за процесно рјешавање жалби углавном врше стручни савјетници за питања јавних набавки, уз надзор чланова КРЖ-а у раду.

У наставку текста је, помоћу графикона, приказан релативни број процесно и мериторно ријешених жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, као и релативни број усвојених и одбијених жалби у оквиру укупног броја мериторно ријешених жалби.

³⁹ Под процесно ријешеним жалбама у КРЖ-у подразумијевају се жалбе које су обустављене због одустајања од жалбе и жалбе које су одбачене због ненадлежности, недопуштености, неуредности, неблаговремености и због тога што су изјављене од лица која немају активну легитимацију. Мериторном рјешавању жалби се приступа када су испуњени услови да се разматра основаност жалбе, тј. када примљена жалба испуњава услове да је уредна, благовремена, допуштена и изјављена од овлашћеног лица, у складу са ЗЈН-ом.

Графикон 4

Структура одлука КРЖ-а по жалбама примљеним у 2017.и 2018. години



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из основне евиденције КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину).

У периоду 2017. – половина 2019. године покренуто је око 700 управних спорова пред Судом БиХ против мериторно ријешених жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години. Укупан број мериторно ријешених жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години је 3.840, што значи да је управни спор у просјеку покренут против сваког петог рјешења КРЖ-а о усвајању или одбијању жалбе⁴⁰.

У 44% пресуда Суда БиХ донесених у периоду 2017. – половина 2019. године усвојена је тужба и поништена одлука КРЖ-а о рјешавању жалби примљених у 2017. години, дјелимично или у потпуности, те наложено поновно поступање КРЖ-а по предметима жалби⁴¹.

У првој половини 2019. године понуђачи су покренули пет парничних поступака пред надлежним судовима ради остваривања права на накнаду штете због измакле добити, у којима је КРЖ друготужен, а уговорни органи који су проводили поступке јавне набавке првотужени. Укупан износ који тужиоци захтијевају у овим парничним поступцима ради накнаде штете је око 2 милиона КМ⁴². Свих пет покренутих парничних поступака је у току рјешавања.

Рјешавајући жалбе примљене у 2017. и 2018. години (6.490 предмета жалби), КРЖ је поднио укупно осам захтјева за покретање прекршајног поступка⁴³ против уговорних

⁴⁰ Подаци о броју покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а су утврђени на основу података из евиденције примљених тужби које се воде одвојено у сједишту и филијалама КРЖ-а.

⁴¹ Подаци о броју и врсти донесених пресуда Суда БиХ су утврђени на основу података из евиденције примљених тужби које се воде одвојено у сједишту и филијалама КРЖ-а.

⁴² У једном покренутом парничном поступку захтијевани износ ради накнаде штете је 1.942.767,12 КМ, а у преосталих 4 покренутих парничних поступака захтијевани износ је укупно 82.470,00 КМ.

⁴³ Од 8 поднесених захтјева за покретање прекршајног поступка, 4 захтјева је поднијела филијала КРЖ Бања Лука, 3 захтјева филијала КРЖ Мостар и 1 захтјев сједиште КРЖ Сарајево.

органа и одговорних лица у уговорном органу⁴⁴. Најчешћа врста прекршаја због које је КРЖ подносио захтјеве за покретање прекршајног поступка је неизвршење коначног рјешења КРЖ-а од стране уговорног органа (шест од осам захтјева), затим слиједе недостављање тражене документације од стране уговорног органа на захтјев КРЖ-а (један захтјев) и примјена преговарачког поступка без објаве обавјештења супротно одредбама ЗЈН-а (један захтјев)⁴⁵. КРЖ је такође поднио и три кривичне пријаве рјешавајући по жалбама примљеним у 2017. и 2018. години⁴⁶. У извјештајима о обављеној финансијској ревизији КРЖ-а за 2017. и 2018. годину⁴⁷ дато је мишљење о усклађености са скретањем пажње на одсуство системског приступа КРЖ-а приликом примјене члана 116. ЗЈН – Прекршајне одредбе.

КРЖ подноси годишњи извјештај о раду ПСБиХ⁴⁸. Јавност рада КРЖ-а се остварује подношењем годишњег извјештаја о раду ПСБиХ, обавјештавањем и саопштењима средствима јавног информисања, као и објавама на службеној web страници коју користи КРЖ⁴⁹.

⁴⁴ Члан 116. Закона о јавним набавкама БиХ (Службени гласник БиХ, број 39/14).

⁴⁵ Према одлукама надлежних судова за прекршаје, од осам поднесених захтјева КРЖ-а за покретање прекршајног поступка, два захтјева су одбачена, два усвојена, два захтјева нису била ријешена до момента завршетка ревизије, један захтјев је одбијен и у једном захтјеву је КРЖ одустао од поступка подношења прекршајне пријаве.

⁴⁶ Члан 116. став (7) Закона о јавним набавкама БиХ (Службени гласник БиХ, број 39/14).

⁴⁷ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/izvjestaji_2017/?id=6392
http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/izvjestaji_2018/?id=6711

⁴⁸ Члан 93. став (18) Закона о јавним набавкама БиХ (Службени гласник БиХ, број 39/14).

⁴⁹ Правилник о унутрашњој организацији КРЖ-а, број: 01-02-3-221/13 од 15.12.2015. године, Поглавље VII – Остваривање јавности рада КРЖ-а.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу презентовани су главни налази до којих се дошло у процесу ревизије. Презентовани налази приказују одступања од критеријума које је ревизија користила приликом процјене предмета ревизије, тј. рјешавања жалби у поступцима јавних набавки.

У првом дијелу овог поглавља презентовани су налази о благовремености рјешавања жалби у поступцима јавних набавки. Главни налази у овом дијелу показују да око 3% предмета жалби примљених у 2017. и 2018. години КРЖ није благовремено ријешио. Поред тога, за око 23% предмета жалби КРЖ је требао оцијенити потребу за продужавањем рока рјешавања жалби од 30 до крајњих 60 дана, међутим, КРЖ није успоставио праксу доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби. Налази указују и на дуго трајање процесног рјешавања жалби у КРЖ-у, као и на слабости у дијелу праћења и извјештавања о оствареним роковима рјешавања жалби.

У другом дијелу овог поглавља дати су налази који говоре о томе да КРЖ није усвојио процедуре за уједначавање поступања КРЖ-а у доношењу одлука по жалбама, што је допринијело доношењу неуједначених одлука по жалбама између сједишта и филијала КРЖ-а по истим или сличним питањима. КРЖ не обезбјеђује пуну доступност судске праксе особљу које доноси одлуке по жалбама, као ни разматрање и проучавање судске праксе између свих чланова КРЖ-а.

У трећем, задњем дијелу овог поглавља представљени су налази који говоре о томе да КРЖ обезбјеђује низак ниво транспарентности релевантних података из жалбених поступака у својим годишњим извјештајима о раду и на web страници КРЖ-а.

3.1 Благовременост рјешавања жалби у поступцима јавних набавки, те праћење и извјештавање о оствареним роковима рјешавања жалби

3.1.1 Благовременост рјешавања жалби у поступцима јавних набавки

КРЖ не врши анализу благовремености доношења својих одлука у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки. У таквим околностима, у току провођења ревизије извршено је мјерење остварених рокова рјешавања предмета жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, у односу на законски утврђене рокове.

Око 197 предмета жалби у поступцима јавних набавки, што представља око 3% укупног броја жалби примљених у 2017. и 2018. години, КРЖ је ријешио у временским роковима преко 60 дана од дана пријема, што није дозвољено

Око 197 предмета жалби примљених у 2017. и 2018. години, КРЖ није ријешио у складу са законским роковима

одредбама ЗЈН-а без обзира на сложеност предмета рјешавања по жалбама. У овом броју предмета жалби утврђени су и случајеви значајног непоштовања рока у којем је

КРЖ дужан поступити по пресудама Суда БиХ у управним споровима против рјешења КРЖ-а.

У наставку текста су приказани резултати мјерења остварених рокова рјешавања за 6.332⁵⁰ предмета жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, у односу на законски утврђене рокове. Резултати мјерења показују број ријешених жалби у року: до 30 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у (рок утврђен ЗЈН-ом), од 30 до 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у (рок утврђен ЗЈН-ом уз обавезу доношења закључка предсједавајућег КРЖ-а о продужавању рока), и преко 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у (рок који није утврђен ЗЈН-ом).

Табела број 1: Број ријешених жалби у КРЖ-у у року до 30 дана, од 30 до 60 дана и преко 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у у 2017. и 2018. години.

	До 30 дана	Од 30 до 60 дана	Преко 60 дана	Укупно преко 30 дана	Укупно
	1	2	3	4 (2+3)	5 (1+4)
Број ријешених жалби	4.685	1.450	197	1.647	6.332
Број ријешених жалби (процентуално)	74%	23%	3%	26%	100%

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину)

Посматрајући остварене рокове рјешавања жалби одвојено за 2017. и 2018. годину, утврђено је да је у 2018. години дошло до пораста учешћа жалби ријешених у року преко 30 дана од дана пријема жалбе (од 30 до 60 дана, и преко 60 дана) за 9% у односу на 2017. годину.

У прилозима овог Извјештаја се могу наћи детаљни подаци о броју жалби ријешених у року до 30 дана, од 30 до 60 дана, те преко 60 дана од дана пријема, приказани одвојено за 2017. и 2018. годину, те одвојено за сједиште и филијале КРЖ-а (Прилог 2), преглед појединачних предмета жалби који су ријешени у року преко 60 дана са израчунатим бројем дана рјешавања сваког појединачног предмета (Прилог 3), те подаци о порасту учешћа жалби ријешених у року преко 30 дана у 2018. години (Прилог 4).

⁵⁰ Приказани укупни број ријешених жалби примљених у 2017. и 2018. години (6.332) обухвата и предмете формиране по пресудама Суда БиХ у управним споровима против рјешења КРЖ-а, за које је ЗУС-ом утврђен рок рјешавања најкасније 15 дана од дана достављања пресуде. Број предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ у 2017. и 2018. години се креће око 267 предмета (према подацима из годишњих извјештаја о раду КРЖ-а за 2017. и 2018. годину о броју пресуда Суда БиХ којим су уважене тужбе против рјешења КРЖ-а).

За потребе обраде података, приказани укупни број ријешених жалби примљених у 2017. и 2018. години (6.332) не обухвата 149 предмета примљених жалби који у Уписнику ЈН2 носе ознаку ДНА (прослијеђени надлежној филијали КРЖ или сједишту КРЖ на поступање, или прослијеђени уговорном органу на рјешавање), и девет предмета који у Уписнику ЈН2 носе ознаку погрешан упис.

Крајњи рок за рјешавање жалби у поступцима јавних набавки је 60 дана од дана пријема жалбе, и то за изузетно сложене случајеве рјешавања, уз доношење закључка предсједавајућег КРЖ-а о продужавању рока рјешавања. Рјешавање жалби у поступцима јавних набавки које траје дужи од 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у представља непоштовање рокова утврђених ЗЈН-ом без обзира на сложеност предмета жалбе, чиме се продужава суспензивно дјеловање жалбе на наставак поступка јавне набавке изван законски утврђеног рока, што може придонијети неблаговременом задовољавању потреба крајњих корисника у поступку јавне набавке⁵¹.

У наставку је приказан број жалби примљених у 2017. и 2018. години које су ријешене у року преко 60 дана од дана пријема, груписане у зависности од временског трајања њиховог рјешавања преко 60 дана од дана пријема.

Табела број 2: Број ријешених жалби у року од 60 до 90 дана, од 90 до 120 дана, од 120 до 150 дана и преко 150 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у у 2017. и 2018. години.

	Број ријешених жалби у року преко 60 дана од дана пријема				
	Од 60 до 90 дана од дана пријема	Од 90 до 120 дана од дана пријема	Од 120 до 150 дана од дана пријема	Преко 150 дана од дана пријема	Укупно
Сједиште КРЖ Сарајево	62	8	8	10	88
Филијала КРЖ Мостар	76	2	0	1	79
Филијала КРЖ Бања Лука	22	5	1	2	30
КРЖ у цјелини	160	15	9	13	197

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину)

Сви предмети жалби ријешени у року преко 150 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у, се односе на предмете формирање по пресудама Суда БиХ у којима је КРЖ требао донијети нову коначну одлуку у року од 15 дана од дана достављања пресуде. У овој групи предмета имамо случајеве да је КРЖ поступио по пресуди Суда БиХ и донио нову коначну одлуку протеком 200 дана, па чак и 300 дана од дана достављања пресуде Суда БиХ⁵².

⁵¹ Нпр. предмет жалбе број: 656/18 у филијали КРЖ Бања Лука - након 50 дана од дана пријема жалбе у филијалу КРЖ Бања Лука, уговорни орган шаље ургентну молбу у којој моли за што хитније доношење рјешења по жалби, јер предметна набавка услуга израде планова заштите од пожара не трпи одлагање и чекање, с обзиром на то да се ради о здравственој установи којој је приоритет задовољавање потреба пацијената и пружање благовремене и што квалитетније здравствене заштите својим пацијентима. У крајњем случају, рјешење филијале КРЖ Бања Лука по жалби је донесено након 66 дана од дана пријема жалбе.

⁵² У сједишту КРЖ Сарајево: 360 дана од дана пријема пресуде до доношења одлуке КРЖ-а (предмет жалбе број: 39/17), 254 дана од дана пријема пресуде до доношења одлуке КРЖ-а (предмет жалбе број: 63/17), 246 дана од дана пријема пресуде до доношења одлуке КРЖ-а (предмет жалбе број: 160/18), дужи од 334 дана од дана пријема пресуде до доношења одлуке КРЖ-а (предмет жалбе број: 460/18 који није био ријешен са датумом 30.06.2019. године), дужи од 226 дана од дана пријема пресуде до доношења одлуке КРЖ-а (предмет жалбе број: 708/18 који није био ријешен са датумом 30.06.2019. године);

И у осталим групама жалби које су ријешене у року преко 60 дана од дана пријема утврђен је одређени број предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ⁵³, чиме смо дошли до процијењеног податка да је доношење одлука КРЖ-а по пресудама Суда БиХ трајало преко 60 дана умјесто законски утврђених 15 дана у око 15%⁵⁴ предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ у 2017. и 2018. години. Коначан број предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ који нису ријешени у року од 15 дана није утврђиван.

На питање који су разлози непоштовања рокова поступања по пресудама Суда БиХ, поједини чланови КРЖ-а са којима је обављен разговор често дају образложење да текући предмети жалби имају предност за рјешавање у КРЖ-у у односу на предмете формиране по пресудама Суда БиХ у управним споровима против рјешења КРЖ-а. С обзиром на то да се често дешава да управни спорови против рјешења КРЖ-а трају годину дана или дуже, смањује се важност поступања КРЖ-а по пресудама Суда БиХ, јер у моменту пријема пресуде у КРЖ-у, поступци јавних набавки углавном буду окончани, као и реализација уговора са изабраним понуђачем.

Успостављена пракса неблаговременог поступања по пресудама Суда БиХ доводи до тога да уговорни органи или понуђачи, тј. тужиоци против одлука КРЖ-а, не добијају брзу и ефикасну правну заштиту од КРЖ-а, јер се дешава да прође и годину дана од завршетка управног спора против одлуке КРЖ-а, тј. доношења пресуде Суда БиХ, до доношења нове одлуке КРЖ-а. Тиме КРЖ онемогућава тужиоцима даље остваривање правне заштите, јер тужиоци могу покренути управни спор и против нове одлуке КРЖ-а донесене по пресуди Суда БиХ уколико сматрају да КРЖ није поступио у складу са правним схватањем и примједбама у погледу поступка изнесеним у пресуди, као и парнични поступак ради надокнаде штете уколико сматрају да су оштећени у поступку. Благовремено поступање по пресудама Суда БиХ је битно и због тога да се тужиоцима изврши поврат уплаћених средстава на име накнаде за покретање жалбеног поступка, у случају када је пресудом Суда БиХ поништено рјешење КРЖ-а којим је одбијена жалба жалиоца, сада тужиоца.

⁵³ Од 13 предмета који су ријешени у року преко 150 дана од дана пријема у КРЖ-у, свих 13 су предмети жалби формиран по пресудама Суда БиХ.

Од девет предмета који су ријешени у року од 120 до 150 дана од дана пријема у КРЖ-у, шест су предмети жалби формиран по пресудама Суда БиХ.

Од 15 предмета који су ријешени у року од 90 до 120 дана од дана пријема у КРЖ-у, пет су предмети жалби формиран по пресудама Суда БиХ.

Од 160 предмета који су ријешени у року од 60 до 90 дана од дана пријема у КРЖ-у, око 16 су предмети жалби формиран по пресудама Суда БиХ (утврђено на основу података из електронских евиденција КРЖ-а).

⁵⁴ Збир од 40 предмета жалби формираних по пресудама Суда БиХ који су рјешавани преко 60 дана од дана пријема, у односу на 267 примљених пресуда Суда БиХ у 2017. и 2018. години, којима је уважена тужба против рјешења КРЖ-а из 2018., 2017., и ранијих година.

КРЖ не примјењује законску одредбу доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби.

Око 1.450 предмета жалби у поступцима јавних набавки, што представља око 23% укупног броја жалби примљених у 2017. и 2018. години, КРЖ је ријешио у року од 30 до 60 дана од дана пријема жалбе. ЗЈН-ом је

дозвољено да рок за рјешавање жалби може бити продужен од 30 до крајњих 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у у изузетно сложеним случајевима рјешавања, о чему предсједавајући КРЖ-а доноси закључак који се доставља свим странкама у жалбеном поступку, међутим, ове одредбе ЗЈН-а се не примјењују стриктно у раду КРЖ-а.

Анализом узорка предмета жалби примљених у 2017. и 2018. години (334 предмета), утврђено је да је у сједишту КРЖ Сарајево донесен само један закључак о продужењу рока рјешавања у односу на 50 предмета жалби ријешених у року од 30 до 60 дана од дана пријема. Такође, анализом одговора на Упитник⁵⁵ који је послат институцијама БиХ, утврђено је да су институције БиХ примиле само два закључка о продужавању рока рјешавања жалби у односу на 100 предмета жалби у којима су институције БиХ биле странке у поступку и које је сједиште КРЖ Сарајево ријешило у року од 30 до 60 дана.

Анализом предмета жалби примљених у 2017. и 2018. години, који су узети за узорак, у неколико случајева⁵⁶ је утврђено да су уговорни органи слали КРЖ-у писане ургенције за убрзавање рјешавања жалби због хитности предметне набавке⁵⁷ за несметани рад уговорног органа, *нпр. двије ургенције уговорног органа који пружа здравствене услуге за што хитније поступање и доношење рјешења сједишта КРЖ Сарајево у поступку јавне набавке лијекова, укупна вриједност набавке око 10 милиона КМ (са ПДВ-ом).*

Иако у посматраном узорку предмета жалби ови случајеви нису били чести, споменути су овдје јер представљају настојања уговорних органа да утичу на КРЖ да убрза доношење одлука у рјешавању жалби, јер исте нису донијете у законски утврђеном року. Такође, анализом одговора на Упитник⁵⁸ који је послат институцијама БиХ,

⁵⁵ Конкретно питање из Упитника је гласило: Број закључака о продужењу рока рјешавања по жалбама које је уговорни орган/институција БиХ примио од КРЖ-а?

⁵⁶ Прецизно речено, шест писаних ургенција у односу на 227 анализираних предмета жалби из узорка чије рјешавање је трајало од 30 до 60 дана од дана пријема жалбе, од чега: три писане ургенције примљене у сједишту КРЖ Сарајево (број предмета жалбе: 773/17, 825/17, 826/17) и три писане ургенције примљене у филијали КРЖ Мостар (број предмета жалбе: 291/17, 843/17, 1101/18).

⁵⁷ Лијекови, услуге одржавања система климатизације и гријања, гумене транспортне траке, резервни трансформатори, услуге лекарских прегледа запосленика са посебним условима рада.

⁵⁸ Конкретно питање из Упитника је гласило: Број дописа и/или писаних ургенција уговорног органа/институције БиХ упућених КРЖ-у због неблаговремености у рјешавању по жалбама у поступцима јавних набавки?

утврђено је да су институције БиХ послале укупно 15 писаних ургенција у 2017. и 2018. години према КРЖ-у, због непоштовања законски утврђених рокова у рјешавању жалби.

Према наводима чланова из сједишта и филијала КРЖ-а с којима је обављен разговор, није успостављена пракса да чланови КРЖ-а на основу образложеног приједлога траже доношење закључка о продужавању рока у случајевима рјешавања жалби у року од 30 до 60 дана од дана пријема жалбе. Тиме, предсједавајући КРЖ-а нема сазнања о броју изузетно сложених случајева рјешавања жалби у сједишту КРЖ-а и филијалама КРЖ-а, а тиме ни основа за оцјену оправданости и доношење закључака о продужавању рокова рјешавања. Из обављених разговора с појединим члановима КРЖ-а и предсједавајућим КРЖ-а, није примијећена интенција за увођењем праксе доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби у свим случајевима у којима се укаже таква потреба.

За 213 предмета жалби у поступцима јавних набавки, што представља око 10% укупног броја одбачених предмета жалби⁵⁹, доношење закључка о одбацивању жалбе је трајало од 30 до 60 дана, у неким случајевима и преко 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у. У највећем броју ових предмета одбачених жалби, основ за доношење закључка КРЖ-а о одбацивању је био због тога што жалилац није уплатио накнаду за покретање жалбеног поступка у складу са ЗЈН-ом, односно радило се о процесном рјешавању предмета жалби без уласка у разматрање жалбених навода.

Посматрано одвојено за сједиште и филијале КРЖ-а, највећи проценат жалби које су одбачене закључком у року од 30 до 60 дана, па и преко 60 дана од дана пријема, у 2017. и 2018. години збирно, има сједиште КРЖ Сарајево (скоро 19%), затим филијала КРЖ Мостар (8%), а потом слиједи филијала КРЖ Бања Лука (близу 4%).

Детаљном анализом предмета жалби узетих за узорак, утврђени су узроци који доводе до дугог временског трајања за доношење закључка КРЖ-а о одбацивању предмета жалби због неуредности, а то су: кашњење у доношењу закључка о уплати накнаде за покретање жалбеног поступка⁶⁰ и одуговлачење у доношењу закључка о одбацивању жалбе због неуредности⁶¹.

⁵⁹ Прецизно речено, од укупно 2.291 предмета одбачених жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, у 195 предмета доношење закључка о одбацивању жалбе је трајало од 30 до 60 дана од дана пријема жалбе, а у 18 предмета доношење закључка о одбацивању жалбе је трајало преко 60 дана. Приказани укупни број одбачених жалби (2.291) не обухвата број жалби које су одбачене због ненадлежности КРЖ-а за рјешавање жалби, јер за ту категорију жалби нисмо утврђивали рокове рјешавања.

⁶⁰ Нпр. предмет жалбе број: 1097/18 у филијали КРЖ Мостар - 49 дана трајало процесно рјешавање жалбе изјављене на тендерску документацију уговорног органа у поступку јавне набавке услуга геодетског осматрања понашања тла и објеката, укупна вриједност набавке око 390 хиљада КМ (са ПДВ-ом), због тога што је прошло више од мјесец дана од дана пријема жалбе до дана доношења закључка о уплати накнаде за покретање жалбеног поступка, који КРЖ шаље жалиоцу.

⁶¹ Нпр. предмет жалбе број: 749/17 у сједишту КРЖ Сарајево - 77 дана трајало процесно рјешавање жалбе изјављене на одлуку уговорног органа о поништењу поступка јавне набавке услуга техничког прегледа

Дјеловање ових узрока је искључиво под контролом КРЖ-а, тако да можемо рећи да је у већини од 213 предмета одбачених жалби дошло до безразложног одуговлачења у рјешавању жалби, а самим тим и поступака јавне набавке с обзиром на суспензивно дјеловање жалбе на поступак јавне набавке, јер је КРЖ могао ријешити ове предмете у краћем временском року, кориштењем законских могућности ⁶² и активнијим поступањем у процесном рјешавању жалби. Дуго трајање процесног рјешавања жалби има за посљедицу безразложно одгађање наставка поступка јавне набавке у временском периоду дужем од неопходног, а тиме и одгађање испуњавања потреба крајњих корисника јавне набавке роба или услуга.

У току провођења студије ревизије учинка, чланови КРЖ-а су често истицали да главни узрок неблаговременог рјешавања жалби у поступцима јавних набавки виде у недовољном броју запослених стручних савјетника за питања јавних набавки и осталог помоћног особља, али нам нису презентоване детаљне анализе које то потврђују. У приједлогу одлуке о одобравању новог запошљавања, који је сачињен у септембру 2018. године, КРЖ није дао детаљну анализу радне оптерећености сједишта и филијала КРЖ-а, или појединачног особља у КРЖ-у, која би потврдила да је недовољан број запослених стручних савјетника за питања јавних набавки и осталог помоћног особља узрок неблаговременог рјешавања жалби.⁶³

3.1.2 Праћење и извјештавање о оствареним роковима рјешавања жалби

КРЖ није успоставио праксу праћења и мјерења рокова у којима доноси своје одлуке по жалбама у односу на законски утврђене рокове, тако да КРЖ не располаже подацима о постигнутој благовремености у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.

КРЖ није успоставио праксу праћења и мјерења рокова у којима доноси одлуке по жалбама у односу на законски утврђене рокове.

радара, укупна вриједност набавке око 72 хиљаде КМ (са ПДВ-ом), због тога што је прошло више од 2,5 мјесеца од дана доношења закључка о уплати накнаде за покретање жалбеног поступка који КРЖ шаље жалиоцу, до дана доношења закључка КРЖ-а о одбацивању жалбе због неуредности.

⁶² ЗЈН-ом је одређен рок жалиоцу за допуну жалбе који не може бити дужи од три дана од дана пријема захтјева за допуну од КРЖ-а (члан 106 став (1) Закона о јавним набавкама).

⁶³ Према подацима из годишњих извјештаја о раду КРЖ-а за 2017. и 2018. годину, у 2017. години од укупно 55 систематизованих радних мјеста у КРЖ-у било је попуњено 30 радних мјеста (55%), а у 2018. години 33 радна мјеста (60%). У току 2017. и 2018. године, КРЖ је закључивао и уговоре о дјелу са седам извршилаца, углавном за обављање послова отпреме поште и фотокопирања документације. У септембру 2018. године КРЖ је сачинио приједлог одлуке о одобравању новог запошљавања у Канцеларији за разматрање жалби БиХ за укупно 22 извршиоца (до пуне попуњености броја систематизованих радних мјеста), међутим, приједлог поменуте одлуке није добио сва неопходна мишљења надлежних институција потребна за разматрање на сједници Савјета министара БиХ.

Подаци из основне евиденције КРЖ-а⁶⁴ о датумима пријема и рјешавања жалби се не обрађују за потребе мјерења временских рокова у којима КРЖ доноси своје одлуке ни на једној од три локације (сједиште КРЖ Сарајево, филијала КРЖ Мостар и филијала КРЖ Бања Лука). У вријеме вршења ревизије, електронске евиденције⁶⁵ које се воде на основу података из основне евиденције нису садржавале комплетиране податке о датумима рјешавања жалби, који би омогућили брзо и једноставно мјерење остварене ефикасности у доношењу одлука КРЖ-а. У посматраном ревидираном периоду, остварена ефикасност у односу на законски утврђене рокове за доношење одлука није била тема састанака Опште сједнице КРЖ-а⁶⁶, нити је у разговорима које смо обавили са члановима КРЖ-а⁶⁷ примијећена интенција за успостављањем праксе праћења остварених рокова рјешавања жалби и мјерења ефикасности.

Као посљедицу неуспостављене праксе праћења и мјерења временских рокова рјешавања жалби и одсуства било каквих анализа, имамо прије свега то да КРЖ ускраћује себи битан основ за доношење могућих одлука о промјени успостављених пракси рада, односно за предузимање одређених корективних активности, као и то да КРЖ није у могућности да брзо и једноставно обезбиједи информације о роковима у којима се доносе одлуке у рјешавању жалби.

Ради поређења наводимо примјер Државне комисије за контролу поступака јавне набаве у Републици Хрватској (ДКОМ РХ)⁶⁸, која у својим годишњим извјештајима о раду објављује податке о просјечном времену потребном за доношење одлука од дана запримања жалбе, као и од дана комплетирања документације жалбеног предмета. Први податак говори о временском периоду који жалбени предмет проведе у ДКОМ-у РХ, а други о активном времену потребном за доношење одлуке, будући да се прије комплетирања предмета не може донијети одлука⁶⁹.

⁶⁴ Основна евиденција о примљеним жалбама у КРЖ-у је Уписник ЈН2-рјешавање жалби у поступцима јавних набавки, који се води одвојено у сједишту КРЖ Сарајево, филијали КРЖ Мостар и филијали КРЖ Бања Лука.

⁶⁵ Електронске евиденције се воде на основу података из Уписника ЈН2-рјешавање жалби у поступцима јавних набавки одвојено у сједишту КРЖ Сарајево, филијали КРЖ Мостар и филијали КРЖ Бања Лука, првенствено за потребе праћења извршених уплата и поврата накнада за покретање жалбеног поступка (члан 108. Закона о јавним набавкама). У периоду вршења ревизије, само електронске евиденције у филијали КРЖ Мостар су садржавале податке о датумима рјешавања жалби, међутим, исти даље нису обрађивани.

⁶⁶ Из записника са одржаних Општих сједница КРЖ-а у периоду јануар 2017. године – март 2019. године, док се записници са састанака Колегијума КРЖ-а не воде.

⁶⁷ Током вршења ревизије одржан је један састанак са члановима Колегијума КРЖ-а, те више групних и појединачних састанака са појединим члановима КРЖ-а у сједишту КРЖ Сарајево, филијали КРЖ Мостар и филијали КРЖ Бања Лука.

⁶⁸ ДКОМ РХ је самостално и независно државно тијело у Републици Хрватској, надлежно за рјешавање о жалбама у вези с поступцима јавне набавке. Више о ДКОМ-у РХ се може видјети на веб страници <http://www.dkom.hr/>

⁶⁹ Члан 18. став (4) 11.) Закона о Државној комисији за контролу поступака јавне набаве (Народне новине, број: 18/2013, 127/2013, 74/2014).

Значај успостављања праксе праћења временских рокова рјешавања жалби произилази из чињеница да КРЖ годишње прими велики број жалби⁷⁰, да су ЗЈН-ом тачно утврђени временски рокови у којима се те жалбе имају ријешити, те да свако непоштовање утврђених рокова рјешавања жалби представља незаконито продужавање трајања жалбених поступака, а самим тим и поступака јавне набавке. Свако продужавање трајања жалбених поступака може придонијети ситуацијама да уговорни органи не изврше благовремено набавку средстава неопходних за наставак процеса рада, или да морају поништити поступак јавне набавке због престанка потребе за предметном набавком у датом тренутку, губитка буџетских средстава за финансирање јавне набавке протеком буџетске године, итд. Рјешавање жалби у роковима утврђеним ЗЈН-ом је идентификовано и у Стратегији, као корак који треба континуирано предузимати.

КРЖ не извјештава о оствареним роковима доношења одлука по жалбама у односу на законски утврђене рокове.

КРЖ не извјештава о оствареним роковима доношења својих одлука по жалбама у односу на законски утврђене рокове. У својим годишњим извјештајима о раду, КРЖ не презентује податке о броју жалби ријешених у року

до 30 дана, од 30 до 60 дана, те броју жалби ријешених изван законски утврђених рокова.

С обзиром на специфичан начин презентације података, у годишњим извјештајима о раду КРЖ-а⁷¹ приказано је да преко 90% жалби које су ријешене у КРЖ-у у календарској години у којој су и примљене представљају жалбе ријешене у року, а преостали проценат жалби који је примљен крајем календарске године није ријешен у тој години, већ пренесен за рјешавање у наредну календарску годину.

На исти начин КРЖ презентује податке у годишњим извјештајима⁷² о рјешавању управних ствари у управном поступку које доставља Управном инспекторату Министарства правде БиХ. У складу са Упутством⁷³ за сачињавање овог извјештаја, тражене информације о поступању у другостепеном поступку управног рјешавања

⁷⁰ 6.490 жалби примљено у КРЖ-у у 2017. и 2018. години збирно, што је утврђено на основу електронске евиденције КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години.

⁷¹ Извјештај о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2017. годину (број: 01-07-3-81-1/18 од 16.04.2018. године); Извјештај о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2018. годину (број: 01-07-3-60-1/19 од 19.03.2019. године).

⁷² Годишњи извјештај Канцеларије за разматрање жалби БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку за 2017. годину (број: 01-07-3-39-3/18 од 30.01.2018. године), Годишњи извјештај Канцеларије за разматрање жалби БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку за 2018. годину (број: 01-07-3-29-1/19 од 31.01.2019. године).

⁷³ Упутство о начину исказивања података у годишњем извјештају у органима управе БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку (Службени гласник БиХ, број: 96/13, 71/17).

обухватају и податке о жалбама ријешеним након истека законског рока, што КРЖ не пружа у овим извјештајима.

Овакав начин презентације података може дати криву слику постигнуте ефикасности КРЖ-а у односу на законски утврђене рокове доношења одлука КРЖ-а, јер број жалби ријешених изван законски утврђених рокова улази у укупан број жалби ријешених у року, уколико су ријешене у календарској години у којој су и примљене.

3.2 Уједначавање поступања КРЖ-а, те праћење и примјена судске праксе у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки

КРЖ није прописао процедуру уједначавања поступања и праксе у доношењу својих одлука по жалбама. То је у одређеним случајевима допринијело различитом поступању КРЖ-а по истим или сличним питањима из предмета жалби, те у крајњем случају имало за последицу неједнак третман понуђача и уговорних органа, незадовољство странака у жалбеном поступку, као и покретање управних спорова против одлука КРЖ-а.

КРЖ није прописао процедуру уједначавања поступања и праксе у доношењу одлука по жалбама.

Уједначавање поступања и праксе у доношењу одлука по жалбама, тј. у пружању правне заштите странкама у поступку, је веома важно, чему у прилог говори и чињеница да је нпр. у Републици Хрватској ово питање законски регулисано⁷⁴. Важност уједначавања поступања КРЖ-а је наглашена чињеницом да се одлуке КРЖ-а по жалбама доносе на три физички одвојене локације, што значи и већи ризик од неуједначеног поступања или неблаговременог уједначавања поступања, због физичке одвојености и рјеђе комуникације између чланова КРЖ-а о поступању у доношењу одлука по жалбама. И у Стратегији је наведено да „КРЖ треба припремити и усвојити допуне Пословника којим ће се дефинисати процедуре у сарадњи са филијалама, у циљу осигурања јединственог приступа и тумачења ЗЈН-а без обзира на мјесто гдје се доноси одлука“.

У посматраном ревидираном периоду није било иницијатива или приједлога за усвајање интерних процедура којим би се регулисало ово изузетно важно питање у раду КРЖ-а, што је утврђено из записника са Општих сједница КРЖ-а⁷⁵, јер се на овим

⁷⁴ Члан 15. Закона о Државној комисији за контролу поступања јавне набаве (Народне новине број: 18/2013, 127/2013, 74/2014).

⁷⁵ Општу сједницу КРЖ-а чине сви чланови КРЖ-а. Општа сједница КРЖ-а: а) доноси и усваја: Приједлог буџета КРЖ-а, Пословник о раду КРЖ-а, Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста КРЖ-а, Извјештај о раду КРЖ-а б) усваја на приједлог Колегијума КРЖ-а: План и програм рада КРЖ-а, План запошљавања, План јавних набавки в) врши избор предсједавајућег КРЖ-а (Извор: Пословник о раду КРЖ-а, број: 01-02-2-165-2/16 од 03.06.2016. године).

сједницама није о томе расправљало. У једном наврату је на Општој сједници КРЖ-а разматрано уједначавање поступања за конкретни случај, о чему ће више ријечи бити касније у тексту, кроз примјере неуједначеног поступања КРЖ-а.

Активности Колегијума КРЖ-а⁷⁶, који треба да врши координацију између сједишта и филијала КРЖ-а, те да разматра сва питања за несметано функционисање и да предлаже одговарајућа рјешења и интерне прописе за несметани рад КРЖ-а, нисмо могли сагледати, јер се записници са састанака овог тијела КРЖ-а не сачињавају. У сваком случају, да је било конкретних приједлога Колегијума КРЖ-а за усвајање процедура уједначавања поступања и праксе, то бисмо могли утврдити из записника са Општих сједница КРЖ-а, јер се приједлози интерних аката усвајају на Општим сједницама КРЖ-а.

Одређене активности у циљу јачања координације између сједишта и филијала КРЖ-а у доношењу одлука по жалбама су биле планиране у Стратегији, тј. Стратешком акционом плану за период 2016.-2017. година⁷⁷, међутим, КРЖ исте није реализовао. У Стратегији је идентификовано постојање различитих приступа између сједишта и филијала КРЖ-а у рјешавању истих или сличних предмета жалби, као и висок ниво ризика у погледу правне неизвјесности за учеснике у поступцима јавних набавки. Реализација планираних активности⁷⁸ је изостала и у наредним годинама, тј. у 2018. и 2019. години. Од краја 2017. године КРЖ није донио ниједан нови годишњи акциони план за период важења Стратегије.

У току провођења ревизије наишли смо на различита мишљења чланова КРЖ-а о уједначавању поступања и праксе у доношењу одлука КРЖ-а. Према мишљењу појединих чланова КРЖ-а, чланови КРЖ-а су независни у доношењу одлука по жалбама, што значи да им се не могу наметати одређени ставови у доношењу одлука, док поједини чланови КРЖ-а сматрају да постоји недостатак комуникације и размјене искустава између филијала и сједишта КРЖ-а, као и заузимања заједничких ставова о одређеним питањима, што је неопходно да би постојала досљедност у доношењу одлука и да би се странкама у жалбеним поступцима обезбиједила правна безбједност.

⁷⁶ Колегијум КРЖ-а је координационо и савјетодавно тијело КРЖ-а које се састоји од пет чланова КРЖ-а (три члана КРЖ-а из сједишта КРЖ-а и по један члан КРЖ-а (овлаштено лице) из филијала КРЖ-а (Извор: Пословник о раду КРЖ-а, број: 01-02-2-165-2/16 од 03.06.2016. године).

⁷⁷ Стратешки акциони план за период 2016.-2017. година из Стратегије развоја јавних набавки Босне и Херцеговине за период од 2016.-2020. године, усвојеној на 77. сједници Савјета министара БиХ одржаној 13.10.2016. године, у чијој припреми је учествовао КРЖ.

⁷⁸ У Стратешком акционом плану за период 2016.-2017. година су биле планиране следеће активности: 1. Усвајање пословника о успостави координационог система у КРЖ-у; 2. Увођење е-протокола (Систем за управљање документима); 3. Обезбјеђење алата члановима КРЖ-а ради обезбјеђења координације; 4. Објава конзистентних одлука КРЖ-а на порталу јавних набавки; 5. Програм едукације особља КРЖ-а. Од планираних активности реализована је активност увођења е-протокола у рад КРЖ-а почетком 2019. године, за који је извршена набавка услуга надоградње постојећег софтвера за управљање документима који није био кориштен у претходним годинама.

На основу детаљне анализе предмета жалби примљених у 2017. и 2018. години који су узети за узорак, као и обављених разговора са појединим члановима КРЖ-а, утврђено је неуједначено поступање и пракса КРЖ-а у рјешавању по истим или сличним питањима између различитих локација на којима се доносе одлуке, што ћемо илустровати кроз два примјера у наставку текста.

Примјер: Неуједначено поступање између филијале КРЖ Мостар и сједишта КРЖ Сарајево по питању да ли „Удружење“⁷⁹ може бити понуђач у поступцима јавних набавки⁸⁰?

Крајем 2018. године филијала КРЖ Мостар је донијела рјешење по којем „Удружење“ може бити понуђач у поступцима јавних набавки, док је сједиште КРЖ Сарајево донијело рјешење по којем „Удружење“ не може бити понуђач у поступцима јавних набавки⁸¹. У Прилогу 5 овог Извјештаја дат је детаљан опис поступка рјешавања ова два предмета жалби у филијали КРЖ Мостар и сједишту КРЖ Сарајево.

У периоду од пет мјесеци након што се десило неуједначено поступање у доношењу одлука по жалбама⁸², није вршено уједначавање поступања и заузимање усаглашеног става свих чланова КРЖ-а по питању удружења у својству понуђача у поступцима јавних набавки, као ни усвајање правног схватања КРЖ-а, што је утврђено на основу записника са Општих сједница КРЖ-а у овом периоду и разговора обављених са појединим члановима КРЖ-а.

Утврђени случај неуједначеног поступања у доношењу одлука по жалбама у КРЖ-у је довео до ситуације да је учешће „Удружења“ у конкретним поступцима јавних набавки зависило само од тога ко има надлежност за рјешавање жалби у конкретним поступцима јавне набавке, сједиште КРЖ Сарајево или филијала КРЖ Мостар. Питање „Удружења“ у својству понуђача у поступцима јавних набавки је разматрао Суд БиХ, те је у пресуди Суда БиХ наведено да одбијање жалбе „Удружења“ од стране сједишта КРЖ Сарајево у конкретном жалбеном предмету представља директно кршење принципа јавне набавке⁸³. Против рјешења сједишта КРЖ Сарајево којим је одбијена жалба „Удружења“ покренут је и нови управни спор пред Судом БиХ⁸⁴. Утврђени случај неуједначеног поступања у КРЖ-у може отежати уговорним органима доношење законитих одлука у рјешавању жалби у првостепеном управном поступку, јер овакво неуједначено поступање у КРЖ-у може произвести несигурност у исправност поступања уговорних органа по жалбама.

⁷⁹ Удружење судских тумача Републике Српске.

⁸⁰ У посматраном ревидираном периоду филијала КРЖ Бања Лука није имала исте или сличне предмете жалби.

⁸¹ Предмет жалбе број: 1397/18 у филијали КРЖ Мостар и предмет жалбе број: 730/18 у сједишту КРЖ Сарајево.

⁸² Од краја 2018. године, када су донесене неуједначене одлуке КРЖ-а по жалбама, до краја маја 2019. године, када је одржан посљедњи састанак између представника Канцеларије за ревизију и појединих чланова сједишта КРЖ Сарајево.

⁸³ Пресуда Суда БиХ број: С13У025137 17 У од 28.11.2018. године.

⁸⁴ Тужба број: С13У031548 19 Фп

Примјер: Неуједначено поступање између сједишта КРЖ Сарајево, филијале КРЖ Мостар и филијале КРЖ Бања Лука по питању висине накнаде трошкова у поступку јавне набавке.

Више од четири мјесеца је протекло од доношења пресуде Суда БиХ којом се мијења дотадашња пракса поступања КРЖ-а по питању одређивања висине накнаде жалиоцима за адвокатске трошкове у поступку, до уједначавања поступања и заузимања усаглашеног става по овом питању на Општој сједници КРЖ-а⁶⁵. У том временском периоду, сједиште и филијале КРЖ-а су у различито вријеме почеле примјењивати нову праксу одређивања висине накнаде жалиоцима за адвокатске трошкове у поступку. За наведени период од четири мјесеца, сједиште и филијале КРЖ-а су донијели преко 500 рјешења којима се усвајају жалбе у поступцима јавних набавки⁶⁶.

Наведени случај уједначавања поступања и праксе на Општој сједници КРЖ-а представљао би примјер добре праксе уједначавања поступања да се догодио непосредно након доношења пресуде Суда БиХ којом се мијења дотадашња пракса поступања КРЖ-а, уз јавно објављивање усвојеног правног схватања КРЖ-а.

Због неуједначеног поступања КРЖ-а по овом питању, уговорни органи у поступцима јавних набавки на чији терет се исплаћују накнаде жалиоцима за трошкове у поступку нису били у подједнаком положају у погледу висине трошкова поступка које су сносили у случају када жалиоци успију са жалбом, што је могло утицати на њихово незадовољство, те у крајњем случају и на покретање нових управних спорова пред Судом БиХ⁶⁷.

Уговорни органи и понуђачи у БиХ тј. учесници у поступцима јавних набавки, имају примједбе на неуједначеност поступања КРЖ-а по истим или сличним предметима

⁶⁵ Период од четири мјесеца обухвата вријеме од 16. марта 2018. године, када је донесена пресуда Суда БиХ (број: С1 3 У 023495 16 У), до 01. августа 2018. године, када је одржана Општа сједница КРЖ-а. На одржаној Општој сједници КРЖ-а, након исцрпне расправе о неуједначеној пракси у КРЖ-у, чланови КРЖ-а су заузели усаглашени став да се у рјешавању по жалбама, приликом одлучивања о висини адвокатских трошкова, једнообразно примјењује начин да жалиоцима припада накнада трошкова у поступку за подношење жалбе у управном поступку у непроцјењивом предмету по Тарифном броју 3 Адвокатске тарифе, позивајући се на пресуду Суда БиХ број: С1 3 У 023495 16 У од 16.03.2018. године (Извор: Записник са XV Опште сједнице КРЖ-а, број: 01-50-3-340-6/17 од 01.08.2018. године).

⁶⁶ Прецизно, у периоду 21.03.-31.07.2018. године сједиште и филијале КРЖ-а су донијели укупно 537 рјешења о усвајању жалби у поступцима јавних набавки.

⁶⁷ Нпр. неуједначена рјешења сједишта и филијала КРЖ-а донесена у јулу 2018. године, због тога што није примијењен исти основ за утврђивање висине накнаде жалиоцима за адвокатске трошкове. Тако је у филијали КРЖ Бања Лука донесено рјешење којим је утврђена накнада жалиоцу за адвокатске трошкове у односу на процијењену вриједности јавне набавке у износу од 1,3 хиљаде КМ (рјешење број: ЈН2-02-07-1-216-7/18 из јула 2018. године), у сједишту КРЖ Сарајево донесено рјешење којим је утврђена накнада жалиоцу за адвокатске трошкове у односу на непроцјењиве предмете у износу од 450 КМ (рјешење број: ЈН2-02-07-1-296-9/18 из јула 2018. године), и у филијали КРЖ Мостар донесено рјешење којим је утврђена накнада жалиоцу за адвокатске трошкове у односу на непроцјењиве предмете у износу од 658 КМ (рјешење број: ЈН2-03-07-1-794-9/18 из јула 2018. године).

жалби, које исказују током учешћа на обукама из области јавних набавки⁸⁸. Затим, анализом одговора институција БиХ на питање из Упитника на које није било обавезно дати одговор⁸⁹, око 10% од 71 институције БиХ је дало негативне коментаре о уједначености одлука КРЖ-а у рјешавању по истим или сличним предметима жалби, те нагласило потребу постојања усаглашених ставова у поступању по жалбама унутар КРЖ-а, као и усаглашених ставова између КРЖ-а, Агенције за јавне набавке и Суда БиХ.

КРЖ није успоставио праксу праћења, проучавања и разматрања судске праксе утврђене у пресудама Суда БиХ између свих чланова КРЖ-а. Одсуство праћења, проучавања и разматрања судске праксе може довести до понављања пропуста КРЖ-а утврђених у донесеним пресудама Суда БиХ, те у крајњем случају до незадовољства странака у жалбеном поступку, покретања нових управних спорова против одлука КРЖ-а, као и покретања парничних поступака против уговорних органа и КРЖ-а ради надокнаде настале штете.

КРЖ није успоставио праксу праћења, проучавања и разматрања судске праксе између свих чланова КРЖ.

Око 700 управних спорова је покренуто пред Судом БиХ против рјешења КРЖ-а којима су мериторно ријешене жалбе примљене у 2017. и 2018. години, тј. против рјешења КРЖ-а о одбијању и усвајању жалби на поступке јавних набавки⁹⁰. Приказано у релативном изразу, управни спор пред Судом БиХ је покренут против 18% рјешења КРЖ-а о усвајању и одбијању жалби примљених у 2017. и 2018. години, односно против сваког петог рјешења КРЖ-а. У Прилогу 6 овог Извјештаја дат је преглед броја покренутих управних спорова против рјешења КРЖ о усвајању и одбијању жалби, одвојено приказано за сједиште и филијале КРЖ-а.

У периоду 2017. – половина 2019. године, Суд БиХ је у 44% од укупног броја донесених пресуда уважио тужбе на одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби примљених у 2017. години, дјелимично или у потпуности, те наложио поновно поступање КРЖ-а по предметима

⁸⁸ Најчешћи коментари учесника на обукама из области јавних набавки одржаних током 2017. године се односе на незадовољство различитим одлукама КРЖ-а по истим питањима, потребу одржавања обука уз присуство представника КРЖ-а како би објаснили правну несигурност коју стварају различитим рјешењима за исте жалбе, потребу посвећивања више пажње одлукама КРЖ-а на обукама, формалистички приступ поступку од стране уговорних органа и КРЖ-а, итд. (Извор: Извјештај о праћењу поступака јавних набавки за 2017. годину, број: 04-16-3-2579-10/18, новембар 2018. године, Агенција за јавне набавке БиХ).

⁸⁹ Конкретно питање из Упитника је гласило: Који је став уговорног органа/институције БиХ о систему правне заштите у поступцима јавних набавки? (одговор на ово питање није обавезан)

⁹⁰ Број покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о одбијању и усвајању жалби примљених у 2017. и 2018. години је утврђен на основу података из евиденције примљених тужби које се воде одвојено у сједишту и филијалама КРЖ-а. Број покренутих управних спорова против закључака КРЖ-а о обустављању и одбацавању жалби примљених у 2017. и 2018. години је значајно мањи због чега смо као основ за анализу узели број покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о одбијању и усвајању жалби.

жалби⁹¹. Поређења ради, надлежни првостепени судови у Републици Хрватској су у 24% од укупног броја донесених одлука првостепених судова у 2017. години уважили тужбе на одлуке ДКОМ-а РХ о рјешавању жалби⁹². Ови подаци наглашавају значај успостављања праксе праћења, проучавања и разматрања судске праксе у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.

Пресуде којима Суд БиХ рјешава управне спорове против одлука КРЖ-а се не размјењују између сједишта и филијала КРЖ-а, чиме судска пракса утврђена у пресудама Суда БиХ није увијек доступна за проучавање свим члановима КРЖ-а и стручним савјетницима за питања јавних набавки, односно особљу које рјешава жалбе у поступцима јавних набавки. Према наводима појединих чланова филијала КРЖ-а са којима је обављен разговор, пресуде Суда БиХ примљене у филијалама КРЖ-а се шаљу у сједиште КРЖ-а, док се пресуде Суда БиХ примљене у сједишту КРЖ-а не шаљу у филијале КРЖ-а⁹³.

У посматраном ревидираном периоду, КРЖ није на порталу јавних набавки објављивао пресуде Суда БиХ које су кореспондентне одлукама КРЖ-а, чиме је значајно ограничена доступност судске праксе за проучавање свим члановима КРЖ-а. Тренутно је на порталу јавних набавки објављено само око десетак одлука Суда БиХ донесених почетком 2019. године.

У периоду 2017. – половина 2019. године на Општим сједницама КРЖ-а није вршено разматрање судске праксе, као ни усвајање правних схватања КРЖ-а, што је утврђено из записника са одржаних Општих сједница у овом периоду. Изузетак чини случај разматрања пресуде Суда БиХ⁹⁴ након четири мјесеца од дана пријема у филијали КРЖ Мостар, везано за висину накнаде трошкова жалиоцима у поступку, када је на Општој сједници КРЖ-а заузет усаглашени став чланова КРЖ-а, међутим, исти није формално усвојен и јавно објављен. С друге стране, Суд БиХ је у периоду 2017. – половина 2019. године, донио 123 пресуде⁹⁵ којима су усвојене тужбе против рјешења КРЖ-а о мериторном рјешавању жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. и поништена рјешења КРЖ-а, дјелимично или у потпуности.

⁹¹Прецизно речено, од 307 донесених пресуда Суда БиХ у периоду 2017. – половина 2019. године, у 135 предмета тужби (44%) Суд БиХ је донио пресуду којом усваја тужбу и поништава одлуку КРЖ-а о рјешавању жалби примљених у КРЖ-у у 2017. години, дјелимично или у потпуности, те налаже поновно поступање КРЖ-а по предмету жалбе. Ови подаци су утврђени из евиденције примљених тужби које се воде одвојено у сједишту и филијалама КРЖ-а.

⁹²Извор: Извјешће о раду ДКОМ-а РХ за 2017. годину
<http://www.dkom.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjescaORadu/DKOM%20Izvjese%20o%20radu%20za%202017.pdf>

⁹³Филијале КРЖ-а периодично шаљу примљене пресуде Суда БиХ у сједиште КРЖ-а првенствено за потребе исплате трошкова управног спора тужиоцима.

⁹⁴Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 023495 16 У од 16.03.2018. године.

⁹⁵Податак утврђен из евиденције примљених тужби које се воде одвојено у сједишту и филијалама КРЖ-а.

Разматрање судске праксе и усвајање одговарајућег правног схватања на Општој сједници КРЖ-а је изостало нпр. у случају пријема више пресуда Суда БиХ⁹⁶ у сједиште КРЖ Сарајево везано за учешће „Удружења“ у поступцима јавних набавки и његову способност обављања професионалне дјелатности. Као последица, догодио се неједнак третман понуђача у поступцима јавних набавки, незадовољство уговорних органа у поступцима јавних набавки у смислу отежаног поступања у првостепеном управном поступку рјешавања по жалбама, покретање новог управног спора⁹⁷ против рјешења КРЖ-а, као и покретање више парничних поступака⁹⁸ против уговорних органа и КРЖ-а ради надокнаде настале штете.

Одсуство праћења, проучавања и разматрања судске праксе утврђене у пресудама Суда БиХ између свих чланова КРЖ-а у доношењу одлука по жалбама, може довести до понављања пропуста приликом каснијег доношења одлука КРЖ-а по новим предметима жалби, те у крајњем случају до ситуација да јавне набавке роба и услуга буду реализоване од понуђача који нису били најповољнији добављачи у конкретним поступцима јавних набавки или од неквалификованих понуђача у конкретним поступцима јавних набавки⁹⁹.

У поступању по пресудама Суда БиХ, КРЖ не поштује увијек правно схватање и примједбе у погледу поступка, утврђене у пресудама Суда БиХ, што представља непоштовање ЗУС-а тј. непровођење одлука Суда БиХ као органа који пружа

КРЖ не поштује увијек правно схватање и примједбе у погледу поступка утврђене у пресудама Суда БиХ.

судску заштиту у поступцима јавних набавки, што у крајњем случају може довести до покретања нових управних спорова против рјешења КРЖ-а, покретања парничних поступака против уговорних

органа и КРЖ-а ради надокнаде настале штете, као и до покретања дисциплинског поступка против одговорног лица у КРЖ-у због тешке повреде службене дужности.

⁹⁶ Укупно осам пресуда Суда БиХ примљено у сједиште КРЖ Сарајево у периоду септембар 2018. – фебруар 2019. године.

⁹⁷ Тужба број: С1 3 У 031548 19 Фп

⁹⁸ У 2019. години „Удружење“ је покренуло три парнична поступка против КРЖ-а и уговорних органа ради надокнаде настале штете у укупном захтијеваном износу од око 81,5 хиљаде КМ.

⁹⁹ Нпр. предмет жалбе број: 537/17 у филијали КРЖ Бања Лука – Суд БиХ је донио пресуду којом поништава закључак филијале КРЖ Бања Лука о одбацивању жалбе жалиоца на одлуку уговорног органа о избору најповољнијег понуђача у поступку јавне набавке комбинованог навалног ватрогасног возила са надоградњом, вриједност набавке 351 хиљада КМ (са ПДВ-ом). У поновном поступању по предмету жалбе, филијала КРЖ Бања Лука доноси рјешење о усвајању жалбе жалиоца. С обзиром на то да је протекао дужи временски период од доношења закључка филијале КРЖ Бања Лука о одбацивању жалбе до доношења новог рјешења о усвајању жалбе, поступак јавне набавке је био окончан и испоручено ватрогасно возило које није испуњавало све техничке карактеристике наведене у тендерској документацији.

Анализом предмета жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, који су узети за узорак, утврђени су одређени случајеви поступања КРЖ-а противно правном схватању и примједбама Суда БиХ у погледу поступка. За потребе илустрације наведеног, у наставку текста наведен је примјер у којем КРЖ није поступио по правном схватању Суда БиХ и након већег броја донесених пресуда по истом питању (*Примјер 1*), као и примјери у којима је КРЖ поступио по правном схватању Суда БиХ, али тек након доношења и друге пресуде Суда БиХ по истом предмету (*Примјер 2 и Примјер 3*).

Примјер 1:

У периоду септембар 2018. – фебруар 2019. године, сједиште КРЖ Сарајево је примило укупно осам пресуда Суда БиХ¹⁰⁰ из управних спорова против раније донесених одлука сједишта КРЖ Сарајево, у којима се наводи да је „Удружење“ доказало способност обављања професионалне дјелатности те да може бити понуђач у поступку јавне набавке услуга превођења. Сједиште КРЖ Сарајево није поступио у складу са правним схватањем Суда БиХ из пресуда, те је поново донијело рјешење¹⁰¹ о одбијању жалбе „Удружења“, што је довело до покретања новог управног спора¹⁰² пред Судом БиХ почетком 2019. године. До краја маја 2019. године, сједиште КРЖ Сарајево није поступио по правном схватању Суда БиХ и примједбама у погледу поступка¹⁰³. „Удружење“ је у априлу и мају 2019. године покренуло три парнична поступка¹⁰⁴ код Суда БиХ против уговорних органа и КРЖ-а ради накнаде штете због неостварене зараде на коју је имао право као најповољнији понуђач у поступцима јавне набавке. Новчани износ који „Удружење“ захтијева у ова три парнична поступка ради накнаде штете је укупно око 81,5 хиљада КМ.

Примјер 2:

У предмету жалбе у поступку јавне набавке који датира из 2015. године, сједиште КРЖ Сарајево је донијело рјешење против којег је покренут управни спор пред Судом БиХ и донесена пресуда у 2017. години¹⁰⁵. Сједиште КРЖ Сарајево није поступио у складу са правним схватањем Суда БиХ из пресуде, тако да је покренут нови управни спор против новог рјешења КРЖ-а¹⁰⁶ и донесена друга пресуда Суда БиХ¹⁰⁷ у 2019. години са датим примједбама да је понуда жалиоца у поступку јавне набавке прихватљива. Након друге пресуде Суда БиХ из 2019. године, сједиште КРЖ Сарајево је донијело

¹⁰⁰ Пресуде Суда БиХ број: С1 3 У 024400 17 У, С1 3 У 024800 17 У, С1 3 У 025136 17 У, С1 3 У 025137 17 У, С1 3 У 026436 17 У, С1 3 У 026142 17 У, С1 3 У 025160 17 У, С1 3 У 026289 17 У.

¹⁰¹ Рјешење број: ЈН2-01-07-730-4/18 од 21.12.2018. године.

¹⁰² Тужба број: С1 3 У 031548 19 Фп

¹⁰³ 31. маја 2019. године је одржан посљедњи састанак између представника Канцеларије за ревизију и појединих чланова сједишта КРЖ Сарајево.

¹⁰⁴ Дописи Правобранилаштва БиХ: број: 03-5-10-2 П-101/19 од 10.04.2019. године, број: 03-4-10-П-154/19 од 22.05.2019. године, број: 03-3-10-2-П-149/19 од 17.05.2019. године.

¹⁰⁵ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 019677 15 У, примљена у сједиште КРЖ Сарајево 13.02.2017. године.

¹⁰⁶ Рјешење број: УП2-01-07.1-63-11/17 од 25.10.2017. године.

¹⁰⁷ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 026880 18 У од 09.05.2019. године.

рјешење¹⁰⁸ којим је прихваћено правно схватање Суда БиХ и примједбе у погледу поступка.

Примјер 3:

Против рјешења сједишта КРЖ Сарајево из 2015. године покренут је управни спор пред Судом БиХ и донесена пресуда у 2016. години¹⁰⁹. Сједиште КРЖ Сарајево није поступило у складу са правним схватањем Суда БиХ из пресуде, тако да је покренут нови управни спор против новог рјешења КРЖ-а¹¹⁰ и донесена друга пресуда Суда БиХ у 2018. години¹¹¹ са примједбама да одговорно лице у надлежној институцији која не поступа у складу са правним схватањем Суда БиХ чини тешку повреду службене дужности. Након друге пресуде Суда БиХ из 2018. године, сједиште КРЖ Сарајево је донијело одлуку (закључак)¹¹² којом је прихваћено правно схватање Суда БиХ да накнада за покретање жалбеног поступка не може пасти на терет уговорног органа који проводи поступак јавне набавке.

У Прилогу 7 овог Извјештаја дат је детаљнији опис ових примјера поступања КРЖ-а противно правном схватању Суда БиХ и примједбама у погледу поступка.

3.3 Обезбјеђивање транспарентности релевантних података у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки

КРЖ обезбјеђује низак ниво транспарентности релевантних података из жалбених поступака, чиме су учесници у систему јавних набавки, као и различити доносиоци одлука, ускраћени за битне информације о правној заштити пред КРЖ-ом, које би могле представљати основ за опредјељење њиховог дјеловања.

КРЖ обезбјеђује низак ниво транспарентности релевантних података из жалбених поступака.

Тренутни ниво транспарентности релевантних података који обезбјеђује КРЖ обухвата одређене податке из жалбених поступака који се презентују у годишњим извјештајима о раду КРЖ-а, јавну објаву дијела одлука КРЖ-а о рјешавању жалби на порталу јавних набавки, те одређене информације/документе објављене на web страници КРЖ-а.

У КРЖ-у није успостављена пракса израде анализа, извјештаја и другог стручног и аналитичког материјала из жалбених поступака за потребе израде годишњег извјештаја

¹⁰⁸ Рјешење број: ЈН2-01-07.1-1139-5/19 од 19.06.2019. године.

¹⁰⁹ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 018428 15 У од 03.08.2016. године.

¹¹⁰ Рјешење број: ЈН2-01-07.1-448-3/16 од 25.08.2016. године.

¹¹¹ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 023184 16 У од 05.06.2018. године.

¹¹² Закључак број: ЈН2-01-07-1-318-3/18 од 28.11.2018. године.

о раду КРЖ-а, што је утврђено на основу навода појединих стручних савјетника за питања јавних набавки у КРЖ-у са којима је обављен разговор¹¹³.

Годишњи извјештаји о раду КРЖ-а више садрже одређене квантитативне податке о примљеним жалбама и пресудама Суда БиХ, а мање, односно скоро никако, одређене квалитативне и аналитичке материјале из жалбених поступака¹¹⁴. У годишњим извјештајима о раду КРЖ-а за 2017. и 2018. годину нису презентовани било какви подаци о вриједности поступака јавних набавки у којима је покренут жалбени поступак или управни спор против одлуке КРЖ-а по жалби. Годишњи извјештаји о раду КРЖ-а тренутно нису ни објављени на веб страници КРЖ-а, већ се могу пронаћи на веб страници ПСБиХ.

У Прилогу 8 овог Извјештаја дат је преглед одређених релевантних података/информација из жалбених поступака које ДКОМ РХ јавно објављује у извјештајима о раду или на веб страници, а које КРЖ не пружа у свом раду.

У посматраном ревидираном периоду КРЖ није на порталу јавних набавки објављивао закључке о обустављању и одбацивању жалби у поступцима јавних набавки, што представља законску обавезу, већ је само објављивао рјешења о мериторном рјешавању жалби, односно рјешења о усвојеним и одбијеним жалбама. Рјешавајући по предметима жалби примљеним у 2017. и 2018. години, КРЖ је донио око 2.600 закључака по жалбама који нису јавно објављени на порталу јавних набавки. Поређења ради, ДКОМ РХ јавно објављује ову врсту одлука у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки¹¹⁵.

Јавна објава закључака КРЖ-а је прописана ЗЈН-ом, те има свој значај за остваривање транспарентности правне заштите, нпр. у случајевима доношења закључака о одбацивању жалби због непостојања активне легитимације жалиоца за изјављивање жалбе, у случајевима покретања управних спорова против закључака КРЖ-а, у случајевима када КРЖ доноси закључке у поновном поступању по жалбама на основу донесене пресуде Суда БиХ, итд.

¹¹³ Опис послова радног мјеста „стручни савјетник за питања јавних набавки“ обухвата, између осталог, и да: израђује анализе, извјештава, даје мишљења и друге стручне и аналитичке материјале на основу одговарајућих података из свог домена рада приликом израде периодичних и годишњег извјештаја. Опис послова радног мјеста „члан КРЖ-а“ обухвата, између осталог, и да: учествује при припреми приједлога за периодичне и годишње извјештаје (Извор: Правилник о унутрашњој организацији КРЖ-а, Анекс 1 Систематизација радних мјеста КРЖ-а, број: 01-02-3-221/13 од 15.12.2015. године).

¹¹⁴ Подаци које је КРЖ презентовао у годишњим извјештајима о раду за 2017. и 2018. годину, а који произилазе из рјешавања предмета жалби, обухватају углавном податке о броју примљених и ријешених жалби у текућој години, врсти одлука КРЖ-а по жалбама, броју поднесених тужби против одлука КРЖ-а, броју донесених пресуда Суда БиХ и врсти одлука Суда БиХ, броју прекршајних и кривичних пријава које је поднио КРЖ против странака у жалбеном поступку, те износу уплаћених накнада за покретање жалбеног поступка у корист буџета институција БиХ.

¹¹⁵ <http://www.dkom.hr/odluke/10>

У јануару 2015. године Суд БиХ, КРЖ и Агенција за јавне набавке су потписали Протокол¹¹⁶ којим је објава одлука КРЖ-а и Суда БиХ ограничена на одлуке којима се мериторно одлучује у поступку. То значи да по Протоколу не постоји обавеза објављивања закључака КРЖ-а о обустављању и одбацивању жалби као ни одлука Суда БиХ о обустављању и одбацивању тужби против рјешења КРЖ-а (укључујући и одлуке Апелационог управног вијећа).

У посматраном ревидираном периоду, пресуде Суда БиХ по одлукама КРЖ-а у рјешавању жалби нису јавно објављене на порталу јавних набавки како је прописано ЗЈН-ом. У периоду 2017. – половина 2019. године Суд БиХ је донио око 307 пресуда по одлукама о рјешавању жалби, које КРЖ није јавно објавио. Поређења ради, ДКОМ РХ јавно објављује своје одлуке у рјешавању жалби те на истом мјесту и кореспондирајуће судске пресуде уз одлуке ДКОМ-а РХ¹¹⁷.

У пресудама Суда БиХ је утврђена судска пракса и правно схватање које је КРЖ обавезан примијенити у доношењу својих одлука, тако да транспарентност пресуда Суда БиХ може увелико допринијети предвидивости одлука КРЖ-а по жалбама, а тиме и посредно утицати на дјеловање свих понуђача и уговорних органа у поступцима јавних набавки. Одсуство транспарентности пресуда Суда БиХ значајно ограничава могућности праћења и проучавања судске праксе, како запосленима у КРЖ-у који рјешавају жалбе, тако и свим заинтересованим странама у систему јавних набавки (понуђачи, уговорни органи, Агенција за јавне набавке, итд.).

У КРЖ-у није успостављена пракса усвајања правних схватања КРЖ-а и њиховог јавног објављивања која би могла позитивно утицати на предвидивост одлука КРЖ-а и правилност примјене ЗЈН-а од стране уговорних органа у поступцима јавних набавки, као и законитост донесених одлука у првостепеном управном поступку рјешавања по жалбама¹¹⁸. Тиме би се могли очекивати одређени позитивни ефекти у погледу смањења броја жалби у поступцима јавних набавки примљених у КРЖ-у. Поређења ради, ДКОМ РХ јавно објављује закључке о правном схватању са сједница ДКОМ-а РХ, који произилазе из поступања ДКОМ-а РХ у рјешавању жалби или из утврђене судске праксе¹¹⁹.

¹¹⁶ Протокол о поступању при објави одлука Канцеларије за разматрање жалби БиХ и пресуда Суда БиХ по предметима јавних набавки, број: 01-50-3-368-3/14 од 26.01.2015. године. У складу са овим Протоколом, Суд БиХ доставља своје одлуке КРЖ-у, а КРЖ комплетиране одлуке доставља Агенцији за јавне набавке која је дужна исте објавити на порталу јавних набавки. У априлу 2017. године постигнут је договор између Агенције за јавне набавке и КРЖ-а да објаву одлука на порталу јавних набавки преузме КРЖ (Извор: Записник са састанка Агенције за јавне набавке и КРЖ-а који је одржан 21.04.2017. године).

¹¹⁷ <http://www.dkom.hr/odluke/10>

¹¹⁸ Од укупног броја мериторно ријешених жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години, око 70% су усвојене жалбе у поступцима јавних набавки.

¹¹⁹ <http://www.dkom.hr/sjednice-dkom-a/1200>

Web страница КРЖ-а¹²⁰ тренутно не садржи информације/документе које задовољавају ни основни ниво проактивне транспарентности према Стандардима проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ¹²¹. У посматраном ревидираном периоду 2017. – 2018. година, КРЖ није ни имао властиту web страницу, већ је користио заједничку са Агенцијом за јавне набавке, те је почетком 2019. године КРЖ формирао властиту web страницу.

¹²⁰ <http://www.urz.gov.ba/index.php?id=01&jezik=bs>

¹²¹ Према „Стандардима проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ“, стандарди проактивне транспарентности по нивоима зрелости обухватају основни, средњи и напредни ниво проактивне транспарентности. Стандарди проактивне транспарентности по нивоима зрелости се могу погледати на: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/standardi-proaktivne-transparentnosti-u-javnoj-upravi.pdf>

4. ЗАКЉУЧЦИ

Предмет ове студије ревизије учинка је рјешавање жалби у поступцима јавних набавки које обавља КРЖ у складу са одредбама ЗЈН-а. Циљ ревизије је био утврдити да ли КРЖ ефикасно предузима активности с циљем побољшања квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки.

Проведена студија ревизије учинка је показала да КРЖ није ефикасан у предузимању активности које доприносе квалитетној правној заштити у поступцима јавних набавки. У датим околностима у којим функционише КРЖ, што се прије свега односи на велики број примљених жалби у току једне године, те непуну попуњеност броја систематизованих радних мјеста, КРЖ није искористио све могућности које му стоје на располагању да би обезбједио квалитетну правну заштиту у свим случајевима рјешавања жалби у поступцима јавних набавки.

Потреба за унапрјеђењем ефикасности КРЖ-а у пружању квалитетне правне заштите у поступцима јавних набавки неминовно се јавља због тога што жалбе заустављају поступке јавних набавки, а то има или може имати посљедице за грађане, јавну управу или привреду у БиХ. Као посљедица за грађане у БиХ, може се јавити неблаговремено пружање услуга које су предмет јавних набавки, што је посебно осјетљиво у областима као што су здравство, школство, безбједност, и сл. Потреба за унапрјеђењем ефикасности се неминовно јавља и због очекивања уговорних органа и понуђача у БиХ која су усмјерена на што квалитетнију правну заштиту у поступцима јавних набавки.

4.1 КРЖ није благовремен у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, те не прати и не извјештава о оствареним роковима рјешавања жалби

КРЖ није благовремен у свим случајевима рјешавања жалби у поступцима јавних набавки, што има негативне посљедице у виду одгађања наставка поступака јавних набавки за вријеме дуже од неопходног, односно у крајњем случају у виду заустављања привредних и економских токова у земљи, као и у виду могућих посљедица да уговорни органи незаконито окончавају поступке јавних набавки прије доношења коначних одлука КРЖ-а по жалбама и тиме угрожавају испуњавање циља најефикаснијег кориштења јавних средстава.

Иако КРЖ често истиче да је неблаговремено рјешавање жалби у поступцима јавних набавки посљедица недовољног броја запослених у КРЖ-у, нису нам презентоване анализе учинковитости и радне оптерећености свих запослених у КРЖ-у, на основу којих би се могла донијети објективна оцјена о томе.

Уговорни органи и понуђачи у БиХ очекују од КРЖ-а пружање благовремене правне заштите у поступцима јавних набавки. У случајевима кашњења КРЖ-а у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, уговорни органи и понуђачи немају одређени дјелотворни механизам за убрзање рјешавања жалби. Узимајући у обзир налазе ревизије, можемо рећи да странке у жалбеном поступку не могу увијек ни предвидјети у којем временском року ће жалбени предмет у поступку јавне набавке бити ријешен,

пошто их КРЖ не обавјештава о продужавању рока рјешавања жалби. С обзиром на недоношење закључака о продужавању рока рјешавања жалби, КРЖ не може ни пружити увјерење да се радило о изузетно сложеним предметима рјешавања жалби који нису могли бити ријешени у краћим временским роковима од остварених.

Неефикасно предузимање активности у остваривању законски утврђених рокова је такође присутно и у поновном рјешавању жалби у складу са одлукама Суда БиХ, када КРЖ самовољно одређује рокове рјешавања жалби и тиме онемогућава странкама у жалбеном поступку благовремено остваривање даље правне заштите.

Тиме што не врши праћење и мјерење остварених рокова доношења својих одлука по жалбама у поступцима јавних набавки, КРЖ шаље поруку да не придаје довољно важности благовременој правној заштити у поступцима јавних набавки. Презентовање комплетних и поузданих података о оствареним роковима рјешавања жалби у поступцима јавних набавки на једном мјесту чини основ за процјену ефикасности активности КРЖ-а у рјешавању жалби, као и за евентуалне одлуке ПСБиХ о промјени услова у којима КРЖ дјелује.

4.2 КРЖ не врши уједначавање поступања, те не прати и не примјењује досљедно судску праксу у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки

КРЖ не врши уједначавање поступања и праксе у доношењу својих одлука по идентичним или сличним жалбеним наводима у поступцима јавних набавки. Негативне посљедице се могу јавити првенствено у виду неједнаког третмана и дискриминације уговорних органа и понуђача у систему јавних набавки, а такође и у виду стварања правне несигурности за учеснике у систему јавних набавки.

Странке у поступку, тј. уговорни органи и понуђачи очекују од КРЖ-а обезбјеђивање једнаког третмана, те да не буду дискриминисане доношењем различитих одлука по истим или сличним жалбеним наводима у поступцима јавних набавки, без обзира на састав вијећа које доноси одлуке по жалбама или мјесто доношења одлука по жалбама. Неминовно је да ће странке у жалбеном поступку, у случајевима доношења неуједначених одлука по истим или сличним жалбеним наводима, доводити у питање квалитет правне заштите у поступцима јавних набавки коју пружа КРЖ, те тражити контролу исправности одлука КРЖ-а покретањем управног спора пред Судом БиХ. С обзиром на то да покретање управних спорова против одлука КРЖ-а не зауставља извршење коначних одлука КРЖ-а, те с обзиром на спорост рјешавања управних спорова пред Судом БиХ, неефикасно предузимање активности у обезбјеђивању уједначеног поступања и праксе у доношењу одлука по жалбама може у крајњем случају угрозити остваривање циља најефикаснијег начина кориштења јавних средстава.

КРЖ не обезбјеђује праћење и разматрање судске праксе утврђене у пресудама Суда БиХ између свих чланова КРЖ-а. Суд БиХ има корективну улогу у разматрању исправности и законитости донесених одлука КРЖ-а по жалбама, те би стога било корисно да КРЖ посматра пресуде Суда БиХ као својеврсну базу података коју треба

проучавати и разматрати с циљем побољшања квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки. КРЖ не би требао доводити у питање обавезност примјене одлука и ставова Суда БиХ у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки. У супротном, непоступањем у складу са схватањем и примједбама Суда БиХ, КРЖ само утиче на значајно продужавање завршетка поступака правне заштите у поступцима јавних набавки.

Усвајање и јавно објављивање правних схватања КРЖ-а у одређеним условима, као нпр. у условима измијењених околности под којима се доносе одлуке по жалбама, би могло позитивно утицати на предвидивост и објективност одлука КРЖ-а по жалбама. То би даље могло позитивно утицати на исправност поступања уговорних органа и понуђача у поступцима јавних набавки, али и на поступање особља у КРЖ-у које рјешава жалбе у поступцима јавних набавки.

4.3 КРЖ не обезбјеђује транспарентност свих релевантних података из жалбених поступака у поступцима јавних набавки

КРЖ не обезбјеђује транспарентност свих релевантних података из жалбених поступака у поступцима јавних набавки, при чему на првом мјесту указујемо на непоштовање законске обавезе јавног објављивања свих одлука КРЖ-а по жалбама и кореспондентних одлука Суда БиХ на порталу јавних набавки. Уз то, КРЖ је једина институција у БиХ која располаже бројним подацима о карактеристикама незаконитог провођења поступака јавних набавки у БиХ које не анализира и не чини транспарентним. Иако сачињавање различитих информација из жалбених поступака није законска обавеза, то не оправдава неефикасност КРЖ-а у сачињавању различитих анализа и извјештаја на основу података из жалбених поступака, посебно имајући у виду значајност износа јавних средстава која се користе за финансирање јавних набавки у БиХ.

Висок ниво транспарентности релевантних података из жалбених поступака би могао позитивно утицати на предвидивост правне заштите у поступцима јавних набавки, исправност поступања уговорних органа и понуђача у поступцима јавних набавки, доношење квалитетних одлука у систему јавних набавки, оцјену стања у правној заштити и систему јавних набавки из угла институције која оцјењује законитост провођења поступака јавних набавки у БиХ, приближавање рада КРЖ-а јавности у БиХ, те у крајњем случају на перцепцију значаја функције коју обавља КРЖ у систему јавних набавки.



5. ПРЕПОРУКЕ

Циљ предметне ревизије учинка је био утврдити да ли КРЖ ефикасно предузима активности с циљем побољшања квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки. У складу са налазима и закључцима из ове студије, Канцеларија за ревизију је дефинисала препоруке упућене Канцеларији за разматрање жалби БиХ, чија реализација би требала допринијети побољшању квалитета правне заштите у поступцима јавних набавки коју пружа КРЖ.

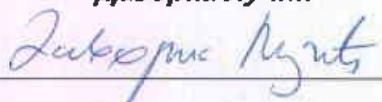
Препоруке Канцеларији за разматрање жалби БиХ:

- *У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки поштовати рокове утврђене ЗЈН-ом и ЗУС-ом за предмете жалби формиране по пресудама Суда БиХ, те стално тежити рјешавању жалби у што краћим временским роковима од дана пријема жалбе, с обзиром на то да изјављене жалбе одгађају наставак поступака јавне набавке.*
- *У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки почети примјењивати законску обавезу доношења закључака о продужавању рока рјешавања жалби од 30 до крајњих 60 дана од дана пријема жалбе, у зависности од сложености рјешавања предмета жалби, при чему треба обезбиједити да председавајући КРЖ-а разматра оправданост сваког продужавања рока рјешавања жалби.*
- *Обезбиједити доношење закључака о одбацивању жалби због неуплаћене накнаде за покретање жалбеног поступка у што краћем временском року по испуњењу законских услова.*
- *Обезбиједити праћење, мјерење и извјештавање о оствареним роковима рјешавања жалби у сједишту и филијалама КРЖ-а у односу на рокове утврђене ЗЈН-ом.*
- *Усвојити процедуре уједначавања поступања и праксе КРЖ-а у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, те обезбиједити њихову примјену.*
- *Обезбиједити разматрање одлука Суда БиХ између свих чланова КРЖ-а.*
- *У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, поштовати обавезност примјене правног схватања и примједби у погледу поступака утврђених у одлукама Суда БиХ.*
- *Обезбиједити усвајање и јавно објављивање правних схватања КРЖ-а у условима промијењених околности у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки.*

- Обезбиједити израду релевантних анализа, извјештаја и другог стручног и аналитичког материјала из жалбених поступака за текућу годину, који ће бити јавно објављени у годишњем извјештају о раду или на web страници КРЖ-а.
- У рјешавању жалби у поступцима јавних набавки, поштовати законску обавезу јавног објављивања свих закључака и рјешења КРЖ-а, као и одлука Суда БиХ по њима, на порталу јавних набавки.

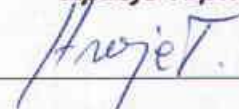
Ревизор учинка,
вођа тима

Даворка Лучић



Руководилац Одјељења за ревизију
учинка

Хрвоје Твртковић



Ревизор учинка,
члан тима

Елдин Субаша



Руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање
ревизије учинка

Радивоје Јеремић





6. ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Упитник

Прилог 2 – Преглед броја ријешених жалби у року до 30 дана, од 30 до 60 дана и преко 60 дана од дана пријема у КРЖ-у

Прилог 3 – Појединачни предмети жалби ријешени у року преко 60 дана од дана пријема у 2017. и 2018. години

Прилог 4 – Пораст учешћа жалби ријешених у року преко 30 дана у 2018. години

Прилог 5 – Неуједначено поступање КРЖ-а по идентичном жалбеном наводу (опис поступка рјешавања предмета жалбе број: 1397/18 у филијали КРЖ Мостар и предмета жалбе број: 730/18 у сједишту КРЖ Сарајево)

Прилог 6 – Преглед броја покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о усвајању и одбијању жалби

Прилог 7 – Примјери поступања КРЖ-а противно правном схватању и примједбама Суда БиХ у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки

Прилог 8 – Преглед дијела података/информација из жалбених поступака које ДКОМ РХ јавно објављује у извјештајима о раду или на web страници, а које КРЖ не пружа у свом раду



Прилог 1 – Упитник

УПИТНИК

Назив институције БиХ:

Адреса:

Датум попуњавања Упитника: _____.2019. године.

Упитник је креиран за потребе провођења предстудијских истраживања ревизије учинка у области правне заштите у поступцима јавних набавки. Питања из Упитника се односе на период 2017.-2018. година и на поступке јавних набавки уговорног органа/институције БиХ који су покренути у 2017. години и 2018. години. Одговори институције БиХ дати у Упитнику, могу бити предмет даљих анализа приликом провођења ревизије учинка.

Упитник

Редни број	Питање	Одговор	
		2017. година	2018. година
1.	Број систематизованих радних мјеста са описом послова службеник за јавне набавке у уговорном органу/институцији БиХ?		
2.	Број попуњених систематизованих радних мјеста са описом послова службеник за јавне набавке у уговорном органу/институцији БиХ?		
3.	Укупна вриједност планираних јавних набавки из плана јавних набавки уговорног органа/институције БиХ?		
4.	Укупна вриједност окончаних поступака јавних набавки уговорног органа/институције БиХ?		
5.	Број покренутих поступака јавних набавки на које је, у складу са Законом о јавним набавкама, допуштено изјављивање жалби?		
6.	Број запримљених жалби на поступке јавних набавки?		
7.	Број запримљених жалби на поступке јавних набавки које уговорни орган/институција БиХ није ријешио у року прописаном Законом о јавним набавкама?		
8.	Број одбачених жалби на поступке јавних набавки?		
9.	Број жалби на закључак уговорног органа/институције БиХ о одбацивању жалбе на поступке јавних набавки?		
10.	Број дјелимично уважених жалби на поступке јавних набавки?		
11.	Број у цијелости уважених жалби на поступке јавних набавки?		
12.	Број жалби на рјешење/одлуку уговорног органа/институције БиХ о уважавању жалби на поступке јавних набавки (дјелимично и у цијелости)?		
13.	Број жалби на поступке јавних набавки које је уговорни орган/институција БиХ оцијенио неоснованим и проследио Канцеларији за разматрање жалби БиХ?		
14.	Број дописа и/или писаних ургенција уговорног органа/институције БиХ упућених Канцеларији за разматрање жалби БиХ због неблаговремености у рјешавању по жалбама у поступцима јавних набавки?		
15.	Број закључака о продужењу рока рјешавања по жалбама које је уговорни орган/институција БиХ примио од Канцеларије за разматрање жалби БиХ?		
16.	Број управних спорова које је уговорни орган/институција БиХ покренуо против одлука Канцеларије за разматрање жалби БиХ?		

17.	Износ издатака које је уговорни орган/институција БиХ имао по основу накнада трошкова поступка, насталих у жалбеном поступку?		
18.	Број обука из области јавних набавки на којима су присуствовали службеници за јавне набавке уговорног органа/институције БиХ (без обзира на то ко је био организатор обуке)?		
19.	Да ли је било случајева непоступања уговорног органа/институције БиХ по одлуци Канцеларије за разматрање жалби БиХ? (уписати ДА или НЕ, уколико је одговор уговорног органа/институције ДА, навести разлог/е)		
20.	Да ли уговорни орган/институција БиХ користи могућност тражења савјетодавних мишљења Агенције за јавне набавке приликом поступања по жалбама на поступке јавних набавки? (уписати ДА или НЕ, уколико је одговор уговорног органа/институције НЕ, навести разлог/е)		
21.	Да ли је Агенција за јавне набавке слала уговорном органу/институцији БиХ дописе за отклањање уочених неправилности у поступцима јавних набавки? (уписати ДА или НЕ, уколико је одговор уговорног органа/институције ДА, навести да ли је поступљено у складу са истим)		
22.	Да ли уговорни орган/институција БиХ, у поступању по жалбама на поступке јавних набавки, разматра праксе и ставове Канцеларије за разматрање жалби БиХ и Суда БиХ, доступне из раније донесених и објављених одлука и пресуда на порталу јавних набавки? (уписати ДА или НЕ, уколико је одговор уговорног органа/институције НЕ, навести разлог/е)		
23.	Да ли уговорни орган/институција БиХ врши евалуацију/анализу својих одлука у поступцима јавних набавки са циљем идентификовања узрока који су довели до уважавања жалби? (уписати ДА или НЕ)		
24.	Који је став уговорног органа/институције БиХ о систему правне заштите у поступцима јавних набавки? (одговор на ово питање није обавезан)		

(одговорно лице)

Прилог 2 – Преглед броја ријешених жалби у року до 30 дана, од 30 до 60 дана и преко 60 дана од дана пријема у КРЖ-у

Табела број 1: Број ријешених жалби у року до 30 дана, од 30 до 60 дана и преко 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у у 2017. години.

	Број ријешених жалби							
	До 30 дана	Од 30 до 60 дана	Преко 60 дана	Укупно	До 30 дана (%)	Од 30 до 60 дана (%)	Преко 60 дана (%)	Укупно (%)
	1	2	3	4	5	6	7	8
Сједиште КРЖ Сарајево	601	166	38	805	75%	20%	5%	100%
Филијала КРЖ Мостар	1.187	214	2	1.403	85%	14,9%	0,1%	100%
Филијала КРЖ Бања Лука	468	174	11	653	72%	26,6%	1,4%	100%
КРЖ у цјелини	2.256	554	51	2.861	79%	19%	2%	100%

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. годину); Одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби у поступцима јавних набавки објављене на порталу јавних набавки;

Табела број 2: Број ријешених жалби у року до 30 дана, од 30 до 60 дана и преко 60 дана од дана пријема жалбе у КРЖ-у у 2018. години.

	Број ријешених жалби							
	До 30 дана	Од 30 до 60 дана	Преко 60 дана	Укупно	До 30 дана (%)	Од 30 до 60 дана (%)	Преко 60 дана (%)	Укупно (%)
	До 30 дана	Од 30 до 60 дана	Преко 60 дана	Укупно	До 30 дана (%)	Од 30 до 60 дана (%)	Преко 60 дана (%)	Укупно (%)
Сједиште КРЖ Сарајево	530	206	50	786	68%	26%	6%	100%
Филијала КРЖ Мостар	1.216	431	77	1.724	70%	25%	5%	100%
Филијала КРЖ Бања Лука	683	259	19	961	71%	27%	2%	100%
КРЖ у цјелини	2.429	896	146	3.471	70%	26%	4%	100%

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2018. годину); Одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби у поступцима јавних набавки објављене на порталу јавних набавки;

Прилог 3 – Појединачни предмети жалби ријешени у року преко 60 дана од дана пријема у 2017. и 2018. години

Сједиште КРЖ Сарајево

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
1	JH2 - 28	24/01/2017	20/04/2017	86
2	JH2 - 29	24/01/2017	20/04/2017	86
3	JH2 - 39	30/01/2017	25/01/2018	360
4	JH2 - 63	13/02/2017	25/10/2017	254
5	JH2 - 66	13/02/2017	20/04/2017	66
6	JH2 - 75	17/02/2017	15/05/2017	87
7	JH2 - 103	27/02/2017	14/06/2017	107
8	JH2 - 136	09/03/2017	19/07/2017	132
9	JH2 - 61	24/03/2017	25/05/2017	62
10	JH2 - 180	04/04/2017	14/06/2017	71
11	JH2 - 206	13/04/2017	14/06/2017	62
12	JH2 - 220	19/04/2017	20/06/2017	62
13	JH2 - 255	25/04/2017	16/07/2017	82
14	JH2 - 265	24/03/2017	25/05/2017	82
15	JH2 - 336	12/06/2017	05/10/2017	115
16	JH2 - 350	19/06/2017	30/08/2017	72
17	JH2 - 411	12/07/2017	28/09/2017	78
18	JH2 - 421	18/07/2017	28/09/2017	72
19	JH2 - 433	24/07/2017	28/09/2017	66
20	JH2 - 538	08/07/2017	21/09/2017	75
21	JH2 - 553	06/09/2017	23/11/2017	78
22	JH2 - 561	14/09/2017	16/11/2017	63
23	JH2 - 565	14/09/2017	16/11/2017	63
24	JH2 - 654	23/10/2017	05/02/2018	105
25	JH2 - 658	24/10/2017	27/03/2018	154
26	JH2 - 663	26/10/2017	28/12/2017	63
27	JH2 - 672	30/10/2017	18/01/2018	80
28	JH2 - 702	13/11/2017	18/01/2018	66
29	JH2 - 703	13/11/2017	18/01/2018	66
30	JH2 - 704	13/11/2017	18/01/2018	66
31	JH2 - 705	13/11/2017	18/01/2018	66
32	JH2 - 725	22/11/2017	29/05/2018	188
33	JH2 - 735	24/11/2017	20/04/2018	147
34	JH2 - 749	05/12/2017	20/02/2018	77

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
35	JH2 - 752	06/12/2017	05/02/2018	61
36	JH2 - 783	18/12/2017	27/02/2018	71
37	JH2 - 789	21/12/2017	27/02/2018	68
38	JH2 - 798	25/12/2017	27/03/2018	92
39	JH2 - 4	03/01/2018	12/03/2018	68
40	JH2 - 5	03/01/2018	12/03/2018	68
41	JH2 - 10	04/01/2018	22/03/2018	77
42	JH2 - 47	17/01/2018	22/03/2018	64
43	JH2 - 50	23/01/2018	29/05/2018	126
44	JH2 - 70	05/02/2018	11/04/2018	65
45	JH2 - 87	16/02/2018	20/04/2018	63
46	JH2 - 88	15/02/2018	20/04/2018	64
47	JH2 - 160	27/03/2018	28/11/2018	246
48	JH2 - 174	04/04/2018	02/07/2018	89
49	JH2 - 180	05/04/2018	05/06/2018	61
50	JH2 - 198	16/04/2018	02/07/2018	77
51	JH2 - 277	24/05/2018	31/07/2018	68
52	JH2 - 283	24/05/2018	13/09/2018	112
53	JH2 - 285	28/05/2018	02/09/2018	97
54	JH2 - 290	28/05/2018	13/09/2018	108
55	JH2 - 292	29/05/2018	31/07/2018	63
56	JH2 - 318	08/06/2018	28/11/2018	173
57	JH2 - 353	20/06/2018	31/08/2018	72
58	JH2 - 373	28/06/2018	13/09/2018	77
59	JH2 - 409	17/07/2018	21/01/2019	188
60	JH2 - 448	03/08/2018	09/10/2018	67
61	JH2 - 460	31/07/2018	30/06/2019	334 ¹²²
62	JH2 - 466	10/08/2018	14/11/2018	96
63	JH2 - 476	20/08/2018	06/11/2018	78
64	JH2 - 481	17/08/2018	13/02/2019	180
65	JH2 - 506	30/08/2018	06/11/2018	68
66	JH2 - 522	03/09/2018	06/11/2018	64
67	JH2 - 556	22/09/2018	22/11/2018	61

¹²² Рјешавање предмета жалбе број 460/18 је трајало дуже од 334 дана, јер предмет није био ријешен са датумом 30.06.2019. године.

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
68	JH2 - 557	22/09/2018	22/11/2018	61
69	JH2 - 570	01/10/2018	21/02/2019	143
70	JH2 - 590	09/10/2018	12/12/2018	64
71	JH2 - 609	16/10/2018	14/03/2019	149
72	JH2 - 650	31/10/2018	11/01/2019	72
73	JH2 - 670	06/11/2018	11/01/2019	66
74	JH2 - 689	12/11/2018	24/01/2019	73
75	JH2 - 693	14/11/2018	30/01/2019	77
76	JH2 - 698	14/11/2018	24/01/2019	71
77	JH2 - 708	16/11/2018	30/06/2019	226 ¹²³
78	JH2 - 725	29/11/2018	05/02/2019	68
79	JH2 - 726	29/11/2018	05/02/2019	68
80	JH2 - 727	29/11/2018	05/02/2019	68
81	JH2 - 738	03/12/2018	04/04/2019	122
82	JH2 - 750	11/12/2018	06/03/2019	85
83	JH2 - 752	07/12/2018	13/02/2019	68
84	JH2 - 767	17/12/2018	18/04/2019	122
85	JH2 - 772	17/12/2018	14/03/2019	87
86	JH2 - 781	18/12/2018	21/02/2019	65
87	JH2 - 786	20/12/2018	16/05/2019	147
88	JH2 - 787	20/12/2018	21/02/2019	63

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник JH2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину); Одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби у поступцима јавних набавки објављене на порталу јавних набавки.

Филијала КРЖ Мостар

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
1	JH2 - 797	31/07/2017	23/11/2017	115
2	JH2 - 877	21/08/2017	31/10/2017	71
3	JH2 - 259	23/02/2018	26/04/2018	62
4	JH2 - 273	26/02/2018	08/05/2018	71
5	JH2 - 323	08/03/2018	31/10/2018	237

¹²³ Рјешавање предмета жалбе број 708/18 је трајало дуже од 226 дана, јер предмет није био ријешен са датумом 30.06.2019. године.

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
6	JH2 - 389	23/03/2018	24/05/2018	62
7	JH2 - 438	03/04/2018	13/06/2018	71
8	JH2 - 575	30/04/2018	05/07/2018	66
9	JH2 - 631	10/05/2018	19/07/2018	70
10	JH2 - 691	24/05/2018	25/07/2018	62
11	JH2 - 698	25/05/2018	02/08/2018	69
12	JH2 - 780	07/06/2018	30/08/2018	84
13	JH2 - 820	14/06/2018	13/09/2018	91
14	JH2 - 830	18/06/2018	13/09/2018	87
15	JH2 - 836	18/06/2018	30/08/2018	73
16	JH2 - 840	19/06/2018	06/09/2018	79
17	JH2 - 845	19/06/2018	13/09/2018	86
18	JH2 - 866	25/06/2018	30/08/2018	66
19	JH2 - 871	25/06/2018	30/08/2018	66
20	JH2 - 885	28/06/2018	06/09/2018	70
21	JH2 - 886	28/06/2018	30/08/2018	63
22	JH2 - 890	28/06/2018	08/09/2018	70
23	JH2 - 895	29/06/2018	20/09/2018	83
24	JH2 - 896	29/06/2018	30/08/2018	62
25	JH2 - 915	04/07/2018	06/09/2018	64
26	JH2 - 920	04/07/2018	20/09/2018	78
27	JH2 - 925	05/07/2018	06/09/2018	63
28	JH2 - 950	09/07/2018	20/09/2018	73
29	JH2 - 951	09/07/2018	20/09/2018	73
30	JH2 - 966	12/07/2018	13/09/2018	63
31	JH2 - 973	16/07/2018	27/09/2018	73
32	JH2 - 980	17/07/2018	20/09/2018	65
33	JH2 - 982	18/07/2018	20/09/2018	64
34	JH2 - 987	19/07/2018	04/10/2018	77
35	JH2 - 988	19/07/2018	20/09/2018	63
36	JH2 - 991	19/07/2018	27/09/2018	70
37	JH2 - 996	20/07/2018	20/09/2018	62
38	JH2 - 1017	24/07/2018	27/09/2018	65
39	JH2 - 1029	26/07/2018	11/10/2018	77
40	JH2 - 1035	27/07/2018	18/10/2018	83
41	JH2 - 1041	30/07/2018	04/10/2018	66
42	JH2 - 1073	06/08/2018	18/10/2018	73

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
43	JH2 - 1082	07/08/2018	11/10/2018	65
44	JH2 - 1086	07/08/2018	11/10/2018	65
45	JH2 - 1087	07/08/2018	11/10/2018	65
46	JH2 - 1107	10/08/2018	18/10/2018	69
47	JH2 - 1116	13/08/2018	31/10/2018	79
48	JH2 - 1151	22/08/2018	31/10/2018	70
49	JH2 - 1176	27/08/2018	08/11/2018	73
50	JH2 - 1216	10/09/2018	15/11/2018	66
51	JH2 - 1259	17/09/2018	29/11/2018	73
52	JH2 - 1295	30/07/2018	18/10/2018	80
53	JH2 - 1304	24/09/2018	29/11/2018	66
54	JH2 - 1350	03/10/2018	06/12/2018	64
55	JH2 - 1394	12/10/2018	13/12/2018	62
56	JH2 - 1404	17/10/2018	20/12/2018	64
57	JH2 - 1409	18/10/2018	04/01/2019	78
58	JH2 - 1434	23/10/2018	04/01/2019	73
59	JH2 - 1441	24/10/2018	17/01/2019	85
60	JH2 - 1454	25/10/2018	04/01/2019	71
61	JH2 - 1475	31/10/2018	17/01/2019	78
62	JH2 - 1484	31/10/2018	17/01/2019	78
63	JH2 - 1496	02/10/2018	06/12/2018	65
64	JH2 - 1529	07/11/2018	10/01/2019	64
65	JH2 - 1535	09/11/2018	24/01/2019	76
66	JH2 - 1544	12/11/2018	24/01/2019	73
67	JH2 - 1549	12/11/2018	17/01/2019	66
68	JH2 - 1566	15/11/2018	24/01/2019	70
69	JH2 - 1577	16/11/2018	24/01/2019	69
70	JH2 - 1580	19/11/2018	31/01/2019	73
71	JH2 - 1585	19/11/2018	24/01/2019	66
72	JH2 - 1589	19/11/2018	06/02/2019	79
73	JH2 - 1594	12/11/2018	17/01/2019	66
74	JH2 - 1599	21/11/2018	24/01/2019	64
75	JH2 - 1614	27/11/2018	06/02/2019	71
76	JH2 - 1639	30/11/2018	31/01/2019	62
77	JH2 - 1649	03/12/2018	14/02/2019	73
78	JH2 - 1738	20/12/2018	21/02/2019	63
79	JH2 - 1739	16/11/2018	24/01/2019	69

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину); Одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби у поступцима јавних набавки објављене на порталу јавних набавки.

Филијала КРЖ Бања Лука

Редни број	Број предмета жалбе	Датум пријема жалбе	Датум рјешавања жалбе	Вријеме рјешавања жалбе (у данима)
1	ЈН2 - 262	09/06/2017	17/08/2017	69
2	ЈН2 - 264	09/06/2017	17/08/2017	69
3	ЈН2 - 420	24/08/2017	09/11/2017	77
4	ЈН2 - 422	28/08/2017	09/11/2017	73
5	ЈН2 - 466	21/09/2017	23/11/2017	63
6	ЈН2 - 471	25/09/2017	14/12/2017	80
7	ЈН2 - 486	03/10/2017	07/12/2017	65
8	ЈН2 - 523	18/10/2017	28/12/2017	71
9	ЈН2 - 534	23/10/2017	28/12/2017	66
10	ЈН2 - 537	26/10/2017	08/02/2018	105
11	ЈН2 - 594	29/11/2017	01/02/2018	64
12	ЈН2 - 97	20/02/2018	07/06/2018	107
13	ЈН2 - 120	02/03/2018	10/05/2018	69
14	ЈН2 - 216	16/04/2018	12/07/2018	87
15	ЈН2 - 279	04/05/2018	05/07/2018	62
16	ЈН2 - 297	11/05/2018	11/10/2018	153
17	ЈН2 - 363	07/06/2018	09/08/2018	63
18	ЈН2 - 373	12/06/2018	23/08/2018	72
19	ЈН2 - 400	21/06/2018	13/12/2018	175
20	ЈН2 - 496	20/07/2018	25/10/2018	97
21	ЈН2 - 555	09/08/2018	27/12/2018	140
22	ЈН2 - 591	23/08/2018	29/11/2018	98
23	ЈН2 - 604	29/08/2018	29/11/2018	92
24	ЈН2 - 611	03/09/2018	22/11/2018	80
25	ЈН2 - 656	17/09/2018	22/11/2018	66
26	ЈН2-664	19/09/2018	06/12/2018	78
27	ЈН2-699	01/10/2018	06/12/2018	66
28	ЈН2-775	26/10/2018	27/12/2018	62
29	ЈН2-830	12/11/2018	17/01/2019	66
30	ЈН2-909	12/12/2018	14/02/2019	64

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину); Одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби у поступцима јавних набавки објављене на порталу јавних набавки.

Прилог 4 – Пораст учешћа жалби ријешених у року преко 30 дана у 2018. години

Табела број 1: Раст броја жалби ријешених у року преко 30 дана од дана пријема

	Жалбе ријешене у року преко 30 дана (%)	Жалбе ријешене у року преко 30 дана (%)	Пораст учешћа жалби које су ријешене у року преко 30 дана	Промена броја примљених жалби (%)
	2017. година	2018. година	2018. у односу на 2017. годину	2018. у односу на 2017. годину
Сједиште КРЖ Сарајево	25%	32%	+7%	-2%
Филијала КРЖ Мостар	15%	30%	+15%	+26%
Филијала КРЖ Бања Лука	28%	29%	+1%	+48%
КРЖ у цјелини	21%	30%	+9%	+23%

Извор података: Основна евиденција КРЖ-а о примљеним жалбама у 2017. и 2018. години (Уписник ЈН2-рјешавање по жалбама у поступцима јавних набавки за 2017. и 2018. годину); Одлуке КРЖ-а о рјешавању жалби у поступцима јавних набавки објављене на порталу јавних набавки.

У 2018. години у сједишту и филијалама КРЖ-а евидентиран је пораст учешћа жалби које су ријешене у року преко 30 дана, односно пад ефикасности у рјешавању жалби.

У филијали КРЖ Бања Лука није евидентиран значајан пораст учешћа жалби које су ријешене у року преко 30 дана, упркос снажном расту броја примљених жалби у 2018. години. С друге стране, у сједишту КРЖ Сарајево укупан број примљених жалби је у паду, а учешће жалби које су ријешене у року преко 30 дана и даље расте у 2018. години. У сједишту КРЖ Сарајево и филијали КРЖ Бања Лука не постоји значајна корелација ова два индикатора, што упућује на закључак да на датом нивоу запослености, који је константан у посматраном периоду, раст броја жалби не оправдава пад ефикасности у рјешавању жалби.

За филијалу КРЖ Мостар, код које је евидентиран највећи пад ефикасности у рјешавању жалби, уз значајан пораст укупног броја примљених жалби, има смисла посматрати повећани обим посла као један потенцијални разлог пада ефикасности.



Прилог 5 – Неуједначено поступање КРЖ-а по идентичном жалбеном наводу (опис поступка рјешавања предмета жалбе број: 1397/18 у филијали КРЖ Мостар и предмета жалбе број: 730/18 у сједишту КРЖ Сарајево)

Предмет жалбе број: 1397/18 у филијали КРЖ Мостар

У поступку јавне набавке услуга превођења, вриједност набавке око 70 хиљада КМ (са ПДВ-ом), уговорни орган је 28.09.2018. године донио одлуку о избору најповољнијег добављача, на коју је „Удружење“ изјавило жалбу. Уговорни орган је жалбу оцијенио неоснованом, те је исту заједно са својим изјашњењем прослиједио 12.10.2018. године филијали КРЖ Мостар на одлучивање. Филијала КРЖ Мостар је, након комплетирања жалбе, разматрајући жалбене наводе и цијенећи приложене доказе, а узимајући у обзир и правно схватање Суда БиХ изнесено у пресудама број: С1 3 У 024400 17 У од 05.09.2018. године и С1 3 У 024800 17 У од 18.10.2018. године, донијела рјешење број: ЈН2-03-07-1-1397-9/18 од 29.11.2018. године којим се усваја жалба „Удружења“, поништава одлука уговорног органа о избору најповољнијег добављача и предмет враћа уговорном органу на поновно поступање.

Предмет жалбе број: 730/18 у сједишту КРЖ Сарајево

У поступку јавне набавке услуга превођења, вриједност набавке око 58,5 хиљада КМ (са ПДВ-ом), уговорни орган је 10.02.2017. године донио одлуку о избору најповољнијег добављача, на коју је „Удружење“ изјавило жалбу. Уговорни орган је жалбу оцијенио неоснованом, те је исту заједно са својим изјашњењем прослиједио 24.02.2017. године сједишту КРЖ Сарајево на одлучивање. Рјешавајући по жалби, сједиште КРЖ Сарајево је донијело рјешење број: ЈН2-01-07-1-117-8/17 од 30.03.2017. године, којим је жалба одбијена као неоснована. „Удружење“ покрене управни спор пред Судом БиХ против овог рјешења сједишта КРЖ Сарајево. Суд БиХ је уважио тужбу пресудом број: С1 3 У 025137 17 У од 28.11.2018. године, којом је поништено рјешење број: ЈН2-01-07-1-117-8/17 од 30.03.2017. године и предмет враћен на поновно поступање. Суд БиХ је у својој пресуди дао јасан став да је „Удружење“ доказало способност обављања професионалне дјелатности. Поступајући по пресуди Суда БиХ, сједиште КРЖ Сарајево је донијело рјешење број: ЈН2-01-07-1-730-4/18 од 21.12.2018. године, којим се поново одбија жалба „Удружења“ као неоснована. Против овог рјешења „Удружење“ је поново покренуло управни спор пред Судом БиХ (тужба број: С1 3 У 031548 19 Фп од 22.01.2018. године), наводећи у тужбеним наводима да је сједиште КРЖ Сарајево поступило супротно упутама Суда БиХ и донијело идентично рјешење које је Суд БиХ већ поништио.



Прилог 6 – Преглед броја покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о усвајању и одбијању жалби

Табела број 1: Број покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о усвајању и одбијању жалби примљених у КРЖ-у у 2017. и 2018. години збирно.

	Број усвојених и одбијених жалби	Број тужби	Учешће броја тужби у броју усвојених и одбијених жалби
Сједиште КРЖ Сарајево	1.014	198	19,5%
Филијала КРЖ Мостар	1.855	261	14%
Филијала КРЖ Бања Лука	971	241	25%
КРЖ у цјелини	3.840	700	18%

Извор података: Евиденција КРЖ-а о примљеним тужбама у 2017., 2018. и 2019. години.

Табела број 2: Број покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о усвајању и одбијању жалби примљених у КРЖ-у у 2017. години.

	Број усвојених и одбијених жалби	Број тужби	Учешће броја тужби у броју усвојених и одбијених жалби
Сједиште КРЖ Сарајево	518	103	20%
Филијала КРЖ Мостар	826	106	13%
Филијала КРЖ Бања Лука	386	113	29%
КРЖ у цјелини	1.730	322	19%

Извор података: Евиденција КРЖ-а о примљеним тужбама у 2017. и 2018. години.

Табела број 3: Број покренутих управних спорова против рјешења КРЖ-а о усвајању и одбијању жалби примљених у КРЖ-у у 2018. години.

	Број усвојених и одбијених жалби	Број тужби	Учешће броја тужби у броју усвојених и одбијених жалби
Сједиште КРЖ Сарајево	496	95	19%
Филијала КРЖ Мостар	1.029	155	15%
Филијала КРЖ Бања Лука	585	128	22%
КРЖ у цјелини	2.110	378	18%

Извор података: Евиденција КРЖ-а о примљеним тужбама у 2018. и 2019. години.

Прилог 7 – Примјери поступања КРЖ-а противно правном схватању и примједбама Суда БиХ у рјешавању жалби у поступцима јавних набавки

Примјер 1:

У периоду септембар 2018. – фебруар 2019. године, сједиште КРЖ Сарајево је примило укупно осам пресуда Суда БиХ¹²⁴ у којима се наводи да је „Удружење“ доказало способност обављања професионалне дјелатности те да може бити понуђач у поступку јавне набавке. До доношења пресуда Суда БиХ, КРЖ је доносио одлуке које су биле усклађене са мишљењем Агенције за јавне набавке¹²⁵ из септембра 2018. године да „удружења по свом карактеру не могу на тржишту нудити робе, услуге и радове нити закључивати уговоре са финансијским интересом, дакле, не могу учествовати у поступцима јавних набавки као понуђачи“, који је Агенција за јавне набавке објавила на основу мишљења надлежних институција¹²⁶. Против оваквих одлука КРЖ-а, „Удружење“ је покренуло неколико управних спорова које је Суд БиХ ријешио пресудама у корист „Удружења“. Филијала КРЖ Мостар је прихватила правно схватање Суда БиХ те донијела рјешење којим се усваја жалба¹²⁷ „Удружења“, док је сједиште КРЖ Сарајево поново донијело рјешење о одбијању жалбе¹²⁸, што је довело до покретања новог управног спора¹²⁹ од стране „Удружења“. У јануару 2019. године, Агенција за јавне набавке је доставила КРЖ-у усаглашен став Агенције за јавне набавке и Суда БиХ везано за удружења у поступцима јавних набавки који потврђује правно схватање Суда БиХ из пресуда, те напоменула да је у даљим предметима по жалбама потребно поступати у складу са таквим усаглашеним ставом¹³⁰. Сједиште КРЖ Сарајево не прихвата усаглашени став Агенције за јавне набавке и Суда БиХ, већ се обраћа дописом Министарству правде БиХ¹³¹ којим тражи мишљење да ли се удружења могу пријављивати у поступцима јавне набавке као понуђачи. Даље, у мају 2019. године КРЖ шаље дописе Суду БиХ¹³² којим тражи информације да ли је за пресуде Суда БиХ, које се односе на правно схватање у вези с „Удружењем“ као понуђачем, поднесен захтјев за преиспитивање судских одлука. „Удружење“ је у априлу и мају 2019. године покренуло три парнична поступка¹³³ код Суда БиХ против уговорних органа и КРЖ-а ради накнаде штете због неостварене зараде на коју је имало право као најповољнији

¹²⁴ Пресуде Суда БиХ број: С1 3 У 024400 17 У, С1 3 У 024800 17 У, С1 3 У 025136 17 У, С1 3 У 025137 17 У, С1 3 У 026436 17 У, С1 3 У 026142 17 У, С1 3 У 025160 17 У, С1 3 У 026289 17 У.

¹²⁵ <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/52>

¹²⁶ Министарство правде БиХ (број: 09-02-4-4873/17 од 01.06.2017. године) и Министарство управе и локалне самоуправе РС (број: 10.3-04-19/17 од 12.07.2017. године).

¹²⁷ Рјешење број: ЈН2-03-07-1-1397-9/18 од 29.11.2018. године

¹²⁸ Рјешење број: ЈН2-01-07-730-4/18 од 21.12.2018. године.

¹²⁹ Тужба број: С1 3 У 031548 19 Фп

¹³⁰ Документ у КРЖ-у заведен под бројем: 01-50-3-18-1/19 од 23.01.2019. године.

¹³¹ Допис КРЖ-а број: ЈН2-01-07-1-8-6/19 од 28.01.2019. године.

¹³² Дописи Суду БиХ број: 01-50-3-92-2/19, 01-50-3-92-3/19, 01-50-3-92-4/19, 01-50-3-92-5/19, 01-50-3-92-6/19, 01-50-3-92-7/19, 01-50-3-92-8/19.

¹³³ Дописи Правобранилаштва БиХ: број: 03-5-10-2 П-101/19 од 10.04.2019. године, број: 03-4-10-П-154/19 од 22.05.2019. године, број: 03-3-10-2-П-149/19 од 17.05.2019. године.

понуђач у поступцима јавне набавке. Укупан износ који тужилац „Удружење“ захтијева у ова три парнична поступка ради накнаде штете је око 81,5 хиљада КМ.

Примјер 2:

Пресудом Суда БиХ¹³⁴ уважена је тужба из управног спора против рјешења сједишта КРЖ Сарајево из 2015. године којим је одбијена жалба жалиоца (сада тужиоца) на одлуку уговорног органа о избору најповољнијег добављача у поступку јавне набавке радова на замјени котла и пратеће опреме у котловници, и предмет враћен сједишту КРЖ-а на поновно одлучивање по упутама Суда БиХ. Након 254 дана од дана пријема пресуде Суда БиХ, сједиште КРЖ Сарајево поново доноси рјешење¹³⁵ о одбијању жалбе против којег жалилац (сада тужилац) поново покреће управни спор и тражи да Суд БиХ ријеши предметну ствар. Суд БиХ је донио нову пресуду¹³⁶ којом је поново поништено рјешење сједишта КРЖ Сарајево и предмет враћен на поновно одлучивање сједишту КРЖ Сарајево са датим примједбама по којима је понуда жалиоца (сада тужиоца) у поступку јавне набавке прихватљива. Поступајући по новој пресуди Суда БиХ, сједиште КРЖ Сарајево је донијело рјешење¹³⁷ којим се усваја жалба жалиоца и поништава одлука уговорног органа о избору најповољнијег добављача, те предмет враћа уговорном органу на поновно поступање. У поновном поступку рјешавања жалбе, сједиште КРЖ Сарајево је тражило од уговорног органа информацију о конкретном поступку јавне набавке те је уговорни орган доставио изјашњење да је у конкретном поступку јавне набавке уговор закључен и реализован, што је све наведено у рјешењу сједишта КРЖ Сарајево.

Примјер 3:

Рјешењем сједишта КРЖ Сарајево из 2015. године усвојена је жалба жалиоца на одлуку уговорног органа у поступку јавне набавке услуга увођења интегрисаног информационог система, вриједност набавке око 6,5 милиона КМ (са ПДВ-ом), те је обавезан уговорни орган да исплати жалиоцу накнаду за покретање жалбеног поступка у износу од 12 хиљада КМ. Против овог рјешења уговорни орган је покренуо управни спор, те је Суд БиХ донио пресуду¹³⁸ којом је уважена тужба уговорног органа и јасно наведено правно схватање да накнада за покретање жалбеног поступка не може пасти на терет уговорног органа. Поступајући по пресуди Суда БиХ, сједиште КРЖ Сарајево поново доноси рјешење¹³⁹ којим обавезује уговорни орган да жалиоцу надокнади трошкове покретања жалбеног поступка. Против новог рјешења уговорни орган поново покреће управни спор те Суд БиХ поново доноси пресуду¹⁴⁰ којом поништава рјешење сједишта КРЖ Сарајево и предмет враћа на поновно поступање, те указује на одредбе

¹³⁴ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 019677 15 У, примљена у сједиште КРЖ Сарајево 13.02.2017. године.

¹³⁵ Рјешење број: УП2-01-07.1-63-11/17 од 25.10.2017. године.

¹³⁶ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 026880 18 У од 09.05.2019. године.

¹³⁷ Рјешење број: ЈН2-01-07.1-1139-5/19 од 19.06.2019. године.

¹³⁸ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 018428 15 У од 03.08.2016. године.

¹³⁹ Рјешење број: ЈН2-01-07.1-448-3/16 од 25.08.2016. године

¹⁴⁰ Пресуда Суда БиХ број: С1 3 У 023184 16 У од 05.06.2018. године.

ЗУС-а¹⁴¹ према којима одговорно лице у надлежној институцији која не поступа у складу са правним схватањем Суда БиХ чини тешку повреду службене дужности. Након 173 дана од дана пријема нове пресуде Суда БиХ, сједиште КРЖ Сарајево доноси закључак¹⁴² о поврату накнаде за покретање жалбеног поступка жалиоцу на терет буџета институција БиХ.



¹⁴¹ Закон о управним споровима БиХ, члан 62, 63. и 64. (Службени гласник БиХ, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10).

¹⁴² Закључак број: ЈН2-01-07-1-318-3/18 од 28.11.2018. године.

Прилог 8 – Преглед дијела података/информација из жалбених поступака које ДКОМ РХ јавно објављује у извјештајима о раду или на веб страници, а које КРЖ не пружа у свом раду

Табела број 1: Релевантни подаци/информације из жалбених поступака, јавно објављени у годишњим извјештајима о раду или на веб страници ДКОМ-а РХ.

Редни број	Јавно објављени подаци/информације ДКОМ-а РХ	Значај јавног објављивања
1	Упутства – жалбени поступак	Омогућава странкама у поступку бржи и лакши приступ битним информацијама о жалбеном поступку
2	Уписник предмета жалби ажуриран у реалном времену, са датумом пријема и рјешавања предмета жалби	Омогућава општи увид у временско трајање рјешавања жалби, омогућава општи увид у кретање предмета жалби
3	Одлуке о процесном и мериторном рјешавању жалби	Повећава транспарентност и предвидивост поступка правне заштите
4	Судске пресуде	Повећава транспарентност и предвидивост поступка правне заштите
5	Избор из судске праксе по правним институтима и категоријама	Доприноси уједначавању поступања, указивању на појаве у примјени закона, јединственој примјени Закона
6	Закључци о правном схватању са сједница ДКОМ-а РХ	Доприноси уједначавању поступања, указивању на појаве у примјени закона, јединственој примјени Закона
7	Број примљених жалби према појединим фазама поступка јавне набавке	Може служити законодавцу за доношење одлука ¹⁴³
8	Просјечно трајање жалбеног поступка од комплетирања жалбеног предмета до доношења одлуке	Указује на вријеме потребно за доношење одлуке по жалби

¹⁴³ Нпр. подаци из ове врсте анализе су послужили као основ за доношење одлуке у Републици Хрватској о смањивању висине накнаде за покретање жалбеног поступка на тендерску документацију приликом усвајања новог Закона о јавним набавкама у 2016. години, како би се повећао број жалби на тендерску документацију, мотивисано жељом да се обезбиједи квалитетнија подлога за провођење поступка јавне набавке (Извор: Извјешће о раду ДКОМ-а РХ за 2017. годину). <http://www.dkom.hr/UserDocImages/dokumenti/izvjescaORadu/DKOM%20izvješće%20o%20radu%20za%202017.pdf>

9	Просјечно трајање жалбеног поступка од пријема жалбе до доношења одлуке	Указује на вријеме које жалбени предмет проведе у институцији
10	Поређење трајања жалбених поступака на нивоу ЕУ	Помаже у процјени ефикасности институције надлежне за рјешавање жалби у поступцима јавних набавки
11	Попис уговорних органа који имају пет и више жалбених поступака са бројем основаних жалби	Праћење уговорних органа и њихове успјешности у жалбеним поступцима
12	Попис жалилаца са 6 и више жалбених поступака са бројем основаних жалби	Праћење жалилаца и њихове успјешности у жалбеним поступцима
13	Најчешће специфичне грешке понуђача у поступцима јавних набавки	Може допринијети промјенама у поступању понуђача/уговорних органа, може користити као основ за доношење одлука о организацији и фокусирању обука у поступцима јавних набавки
14	Најчешће специфичне грешке уговорних органа у поступцима јавних набавки	
15	Најчешћи разлози за изјављивање жалбе у поступку јавне набавке	
16	Захтјеви за накнадом штете у судским поступцима	Указује на квалитет одлука у рјешавању жалби
17	Оцјена стања у правној заштити и уопште систему јавне набавке	Може служити законодавцу за доношење одлука, може указивати на евентуалне тешкоће са којима се суочава институција надлежна за рјешавање жалби у поступцима јавних набавки

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ, на основу података из Извјештаја о раду ДКОМ-а РХ за 2016. и 2017. годину, те података/информација објављених на web страници ДКОМ-а РХ.



Референце

1. Закон о јавним набавкама, Службени гласник БиХ број: 39/14.
2. Закон о управним споровима Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ број: 19/02, 88/07, 83/08, 74/10.
3. Стратегија развоја јавних набавки БиХ за период од 2016.-2020. године, 77. сједница Савјета министара БиХ одржана 13.10.2016. године.
4. Закон о Државној комисији за контролу поступака јавне набаве, Народне новине број 18/2013, 127/2013, 74/2014.
5. Пословник о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ, број: 01-02-2-165-2/16 од 03.06.2016. године.
6. Правилник о унутрашњој организацији Канцеларије за разматрање жалби БиХ, број: 01-02-3-221/13 од 15.12.2015. године.
7. Извјештај о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2015. годину, број: 01-07-3-118-7/16 од 03.06.2016. године.
8. Извјештај о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2016. годину, број: 01-07-3-76-1/17 од 27.03.2017. године.
9. Извјештај о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2017. годину, број: 01-07-3-81-1/18 од 16.04.2018. године.
10. Извјештај о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2018. годину, број: 01-07-3-60-1/19 од 19.03.2019. године.
11. Годишњи извјештај Канцеларије за разматрање жалби БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку за 2017. годину, број: 01-07-3-39-3/18 од 30.01.2018. године.
12. Годишњи извјештај Канцеларије за разматрање жалби БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку за 2018. годину, број: 01-07-3-29-1/19 од 31.01.2019. године.
13. Упутство о начину исказивања података у годишњем извјештају у органима управе БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку, Службени гласник БиХ број: 96/13, 71/17.
14. Записник са 63. сједнице Представничког дома ПСБиХ одржане 05. и 26.07.2018. године, број: 01-50-1-15-63/18 од 26.07.2018. године.
15. Извјештај о настојању за постизање сагласности о Извјештају о раду Канцеларије за разматрање жалби БиХ за 2017. годину, број: 01.02-50-19-1258/18 од 27.07.2018. године.
16. Извјештај о праћењу поступака јавних набавки за 2017. годину, број: 04-16-3-2579-10/18, новембар 2018. године.
17. Протокол о поступању при објави одлука Канцеларије за разматрање жалби БиХ и пресуда Суда БиХ по предметима јавних набавки, број: 01-50-3-368-3/14 од 26.01.2015. године.
18. Извјешће о раду Државне комисије за контролу поступака јавне набаве за 2017. годину. <http://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjesciORadu/DKOM%20Izvjesci%20o%20radu%20za%202017.pdf>
19. Извјешће о раду Државне комисије за контролу поступака јавне набаве за 2016. годину. <http://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjesciORadu/DKOM%20Izvjesci%20o%20radu%20za%202016%20-%20WEB.pdf>
20. Стандарди проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ. <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/standardi-proaktivne-transparentnosti-u-javnoj-upravi.pdf>
21. Инструкција о начину уплате, контроле и поврата накнада прописаних чланом 108. Закона о јавним набавкама, број: 08-02-2-8303-1/14 од 09.10.2014. године.
22. Инструкција о измјени и допуни инструкције о начину уплате, контроле и поврата накнада прописаних чланом 108. Закона о јавним набавкама, број: 08-02-2-11082-1/18 од 03.12.2018. године.

