

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

М И Ш Л Ђ Е Њ Е

**по Захтјеву Агенције за јавне набавке на преднацрт Закона о јавним
набавкама**

**Сарајево,
Јануар, 2026. године**



Broj: 07-26-7-019-4/25
Сарајево, 16.01.2026. године

Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине на основу члана 25. став (2) Закона о конкуренцији („Службени гласник БиХ“, бр. 48/05, 76/07 и 80/09), а по Захтјеву за давање мишљења Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине ул. Маршала Тита 9а/І, 71000 Сарајево, на 39. (тридесетдеветој) сједници одржаној дана 16.01.2026. године, донио је

МИШЉЕЊЕ

Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине ул. Маршала Тита 9а/І, 71000 Сарајево (у даљем тексту: Агенција или Подносилац захтјева) је поднијела Конкуренијском савјету Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Конкуренијски савјет) Захтјев за давање мишљења (у даљем тексту: Захтјев) на Нацрт закона о јавним набавкама, запримљен дана 28.08.2025. године под бројем: 07-26-7-019-1/25.

Првобитно достављени Нацрт закона о јавним набавкама је замијењен новим текстом Нацрта Закона о јавним набавкама (у даљем тексту: Нацрт Закона) који је објављен на платформи е-Консултације, те се према допису Агенције за јавне набавке БиХ број: 04-02-1-487-15/25 од 12.12.2025. године, то има сматрати званичним текстом Нацрта закона о јавним набавкама на који се треба дати мишљење о усклађености са одредбама Закона о конкуренцији.

Нацртом закона се уређује систем јавних набавки у Босни и Херцеговини, утврђују правила за поступке јавних набавки, и то на начин да се дефинирају права, дужности, одговорности, правна заштита учесника у поступку јавне набавке, надлежности Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине и Уреда за разматрање жалби Босне и Херцеговине (у даљем тексту: УРЖ), као и друга питања од значаја за систем јавних набавки.

Конкуренијски савјет је извршио анализу одредби Нацрта Закона, са посебним освртом на чланове закона којима се прописују надлежности Конкуренијског савјета у поступцима јавних набавки, те у складу са својим надлежностима, даје мишљење како слиједи:

Члан 77. (Увид у документацију поступка изузећа и праћење извршења уговора о изузећу, праћење извршења уговора о изузећу од стране јавног уговорног органа), у ставу (2) прописује:

„(2) Агенција, Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и

Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају право и обавезу, у циљу заштите јавног интереса, увида у цјелокупну документацију поступка изузећа, утврђивања да ли је изузеће законито примијењено и праћења да ли се уговор о изузећу извршава у складу са условима из документације о изузећу и одабраном понудом.“

Коментар / Мишљење: Оваква одредба Нацрта закона није у складу са Законом о конкуренцији, којим је утврђена надлежност КонкурENCIЈског савјета Босне и Херцеговине. Било какво проширење надлежности КонкурENCIЈског савјета другим законима, значило би задирање у независност државног органа, колизију и неусклађеност закона, што би изазвало правну несигурност. Закон о јавним набавкама не може давати нова овлаштења и обавезе поступања КонкурENCIЈском савјету.

У Поглављу XII. Нацрта закона, које ближе уређује спрјечавање корупције, заштиту конкуренције и сукоб интереса, у члану 91. (Спрјечавање корупције и заштита конкуренције) у ст. (4), (5) и (6) прописано је:

„(4) За поступке заштите тржишне конкуренције надлежан је КонкурENCIЈски савјет Босне и Херцеговине.

(5) У случају постојања основа сумње да се у поступку набавке нарушава тржишна конкуренција захтјев за покретање поступка пред КонкурENCIЈским савјетом Босне и Херцеговине може поднијети свако правно или физичко лице које за то има правни или економски интерес, привредне коморе, удружења послодаваца или привредника, удружења потрошача и органи извршне власти.

(6) Пријаву корупције и повреде конкуренције надлежним органима може поднијети и свако лице које плаћа порез у Босни Херцеговини, као и сваки грађанин, без било каквих посљедица по свој статус.“

Коментар / Мишљење: КонкурENCIЈски савјет сматра да је у ставу (4) иза ријечи „Босне и Херцеговине“, потребно додати „у складу са Законом о конкуренцији“, како би јасно било наведено којим законом је тијело за заштиту конкуренције основано и којим су прописане надлежности истог.

У ставу (5) истог члана, иза ријечи „Босне и Херцеговине може поднијети“ потребно је брисати преостали дио и додати у складу са Законом о конкуренцији, с обзиром да је Законом о конкуренцији прописано ко и како може поднијети захтјева за покретање поступка пред КонкурENCIЈским савјетом.

Став (6) је такође нејасан јер Законом о конкуренцији није прописано, нити ограничено право подношења пријаве без обзира на статус порезних обвезника или држављанство, с обзиром да Закон каже „свако правно или физичко лице може поднијети захтјев КВ“, укључујући и страна лица, удружења, конкуренте, потрошаче, органе извршне власти итд...

Наведена одредба није усклађена са Законом о конкуренцији јер неоправдано сужава круг лица која могу поднијети пријаву повреде тржишне конкуренције. Уколико се иста жели задржати КонкурENCIЈски савјет предлаже сљедећу формулацију:

„Поступак пријаве корупције и повреде конкуренције надлежним органима може поднијети свако правно или физичко лице.“

Члан 332. (Увид других лица) прописује:

„ (1) Свако друго лице које плаћа порез у Босни Херцеговини и грађанин има, у сваком тренутку, право увида, а јавни уговорни орган има обавезу омогућавања увида, у цјелокупну документацију дотичног поступка, укључујући записнике, достављене понуде/захтјеве за учешће и све друге документе везане за исти поступак, са изузетком информација означених као повјерљиве у складу с овим законом.

(2) Агенција, КонкурENCIЈСКИ савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају право и обавезу, у циљу заштите јавног интереса, увида у цјелокупну документацију дотичног поступка, укључујући записнике, достављене понуде/захтјеве за учешће и све друге документе везане за исти поступак.

(3) У случају да се увидом утврде незаконитости и неправилности Агенција, КонкурENCIЈСКИ савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају обавезу да у циљу заштите јавног интереса покрену жалбени поступак код надлежног УРЖ, те покретање поступка код надлежних органа за утврђивање свих облика одговорности.

(4) Уколико лица из става (1) овог члана посумњају да је поступак незаконит могу поднијети иницијативу лицима из става (2) овог члана, који су након разматрања чињеница и околности обавезни покренути поступке прописане ставом (3) овог члана.

(5) На састављање, генерисање, доношење, објављивање и достављање докумената у поступку захтјева за увид у документацију поступка набавке и у поступку увида у документацију поступка набавке примјењује се члан 11. овог закона.

(6) У случају повреде обавеза из овог члана од стране јавног уговорног органа поступак се сматра ништавим.“

Коментар / Мишљење: Независна тијела као што је КонкурENCIЈСКИ савјет могу обављати послове који су прописани законом и који уређује његову дјелатност, што је у конкретном случају регулисано Законом о конкуренцији и све друго је непримјењиво, у дијелу задирања у независност и функционисање КонкурENCIЈСКОГ савјета.

Законом о јавним набавкама не могу се давати нова овлаштења Конкуренијском савјету наметати нове обавезе, с обзиром да Конкуренијски савјет поступа искључиво по Закону о конкуренцији. У поступцима јавних набавки многе неправилности нису повреде конкуренције, а неке повреде не зависе од исхода набавке. Законом би се могла прописати обавеза обавјештавања, омогућити достављање иницијативе Конкуренијском савјету али се не може обавезати Конкуренијски савјет на поступање и додјељивати му нова овлаштења.

Надлежни органи могу у случају сумње на повреду Закон о конкуренцији, доставити информацију Конкуренијском савјету у складу са Законом о конкуренцији.

Надлежност Конкуренијског савјета одређена је у материјалноправним одредбама Закона о конкуренцији којима се утврђују облици забрањених дјеловања привредних субјеката, а дијелом одредбама које прописују овлаштења приликом провођења поступка. Подсјећамо да Конкуренијски савјет има врло широка овлаштења али она су сва ограничена основном задаћом провођењем Закона о конкуренцији. Законска обавеза Конкуренијског савјета је да онемогући, односно санкционише спречавање, ограничавање или нарушавање тржишне конкуренције.

Нацрт закона у члану 336. (Праћење извршења уговора о јавној набавци од стране других лица) прописује:

„(1) Сваки учесник у поступку јавне набавке, као и свако друго лице које плаћа порез у Босни Херцеговини и грађанин има, у сваком тренутку, право увида, а јавни уговорни орган има обавезу омогућавања увида, у извршење уговора/оквирног споразума о јавној набавци, те информисање и документовање о томе да ли се уговор/оквирни споразум о јавној набавци извршава у складу са условима из тендерске документације и одабраном понудом.

(2) Агенција, Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају обавезу да у циљу заштите јавног интереса прате да ли се уговор/оквирни споразум о јавној набавци извршава у складу са условима из тендерске документације и одабраном понудом.

(3) У случају да се уговор/оквирни споразум о јавној набавци не извршава у складу са условима из тендерске документације и одабраном понудом Агенција, Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају обавезу да у циљу заштите јавног интереса покрену поступке код надлежних органа за поништење уговора/оквирног споразума, односно раскид уговора/оквирног споразума, те утврђивање свих облика одговорности.

(4) Уколико лица става (1) овог члана посумњају да се уговор/оквирни споразум о јавној набавци не извршава у складу са условима из тендерске документације и одабраном понудом могу поднијети иницијативу лицима из става (2) овог члана, који су након разматрања чињеница и околности обавезни покренути поступке прописане ставом (3) овог члана.

(5) У случају повреде обавеза из овог члана од стране јавног уговорног органа уговор/оквирни споразум о јавној набавци се сматра ништавим.“

Коментар / Мишљење: *Стварна надлежност КонкурENCIЈског савјета прописана је Законом о конкуренцији, те истим нису предвиђена овлашћења КонкурENCIЈског савјета да прати извршење уговора о јавним набавкама, те у том погледу КонкурENCIЈски савјет не може бити надлежно за праћење извршења услова из тендерске документације. Оваква одредба није у складу са Законом о конкуренцији, којим је утврђена надлежност КонкурENCIЈског савјета. Било какво проширење надлежности КонкурENCIЈског савјета другим законима, изазвало би правну несигурност.*

Транспарентност не значи неограничен и континуиран увид трећих лица у сву документацију у поступцима јавних набавки. КонкурENCIЈски савјет није орган надлежан за надзор извршења уговора о јавним набавкама, те не поступа по Закону о јавним набавкама осим у поступцима провођења јавних набавки као уговорни орган.

Прихватљиво је да трећа лица могу указати на неправилности, али спорна је формулација става (4) овог члана према којој су органи из става (2) обавезни покренути поступке. Иницијатива не може произвести обавезу покретања поступка јер сваки надлежни орган мора имати могућност самосталне правне оцјене постојања основа за поступање.

Оваквом нормом се укида самосталност и дискреција органа за поступање.

Предложеној одредби је потребно прецизирати и ограничити на надлежности прописане искључиво Законом о јавним набавкама, без задирања у надлежност других органа и без увођења нормативног наметнутог поступања, које искључују претходно правну оцјену надлежних органа у складу са важећим правним оквиром.

Члан 340. Праћење извршења уговора о јавној набавци од стране других лица) прописује и надлежности КонкурENCIЈско савјета како слиједи:

„(1) Сваки учесник у поступку јавне набавке, као и сваку друго лице које плаћа порез у Босни Херцеговини и грађанин има, у сваком тренутку, право увида, а јавни уговорни орган има обавезу омогућавања увида, у измјене уговора/оквирног споразума о јавној набавци током његовог трајања, те информисање и документовање о томе да ли се уговор/оквирни споразум о јавној набавци измијенио у складу са овим законом.

(2) Агенција, КонкурENCIЈски савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и

контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају обавезу да у циљу заштите јавног интереса прате да ли се уговор/оквирни споразум о јавној набавци измијенио у складу са овим законом.

(3) У случају да се уговор/оквирни споразум о јавној набавци није измијенио у складу са овим законом Агенција, КонкурENCIЈСКИ савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, као и тужилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини имају обавезу да у циљу заштите јавног интереса покрену поступке код надлежних органа за поништење измјене уговора/оквирног споразума, односно раскид измјене уговора/оквирног споразума, те утврђивање свих облика одговорности.

(4) Уколико лица из става (1) овог члана посумњају да се уговор/оквирни споразум о јавној набавци није измијенио у складу са овим законом могу поднијети иницијативу лицима из става (2) овог члана, који су након разматрања чињеница и околности обавезни покренути поступке прописане ставом (4) овог члана.

(5) У случају повреде обавеза из овог члана од стране јавног уговорног органа измјена уговора/оквирног споразума о јавној набавци се сматра ништавом.“

Коментар / Мишљење: Треба направити разлику између поступка јавних набавки и поступка утврђивања постојања забрањених споразума. Појам забрањеног споразума је дефинисан Законом о конкуренцији и подзаконским актима, и у исте не спада праћење поступка јавне набавке који проводи уговорни орган у складу са Законом о јавним набавкама.

Норма члана 340. је прешироко и недовољно формулисана, задире у надлежност других органа, уводи поступање без остављања простора за претходну правну оцјену надлежних институција. Сви органи стављају се у исту раван, те обавезују на поступање у области која не спада у њихову надлежност. Потребно је прецизирати и ограничити се на систем јавних набавки, уклонити формулације које доводе до мијешања надлежности и самих поступака.

У члану 487. (Активна легитимација) прописано је да КонкурENCIЈСКИ савјет Босне и Херцеговине поред осталих наведених институција, када сазна за неправилности у поступцима јавних набавки, има право и обавезу жалбе у циљу заштите јавног интереса.

Коментар / Мишљење: Мишљење КонкурENCIЈСКОГ савјета је да оваква одредба није у складу са Законом о конкуренцији, којим је утврђена надлежност КонкурENCIЈСКОГ савјета. Било какво проширење надлежности КонкурENCIЈСКОГ савјета другим законима, изазвало би правну несигурност.

Према Нацрту закона Поглавље VIII „Поступање УРЖ, покретање прекршајног поступка од стварне УРЖ и посебно овлаштење КонкурENCIЈСКОГ савјета Босне и Херцеговине“.

Коментар / Мишљење: Из наведеног наслова Поглавља VIII, потребно је брисати „Конкурентијски савјет Босне и Херцеговине“, у складу са надале датим примједбама.

Нацрт закона у члану 519. прописује посебна овлаштења Конкурентијског савјета Босне и Херцеговине како слиједи:

„ (1) Конкурентијски савјет Босне и Херцеговине ће привредном субјекту изрећи мјеру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је привредни субјекат повриједио конкурентију у поступку јавне набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкурентије.

(2) Мјера из става (1) овог члана може трајати до двије године.

(3) Против одлуке из става (1) овог члана може се покренути управни спор пред Судом Босне и Херцеговине у року од 30 дана од дана пријема одлуке.“

Коментар / Мишљење: Став Конкурентијског савјета је да овакво нормирање мора бити усклађено са Законом о конкурентији, који таксативно одређује које мјере Конкурентијски савјет може изрећи привредним субјектима. Закон о конкурентији не предвиђа мјеру забране учешћа у јавним набавкама, нити било какву мјеру процесне или статусне природе у поступцима јавних набавки.

Неприхватљива је наведена одредба, Закона о јавним набавкама јер се не може проширивати надлежности Конкурентијског савјета другим законом. Закон о конкурентији не предвиђа изрицање мјера процесне или статусне природе у систему јавних набавки. Мјере које Конкурентијски савјет може изрећи јасно су прописане Законом о конкурентији. С тим у вези потребно је наведену одредбу брисати или суштински измјенити како би се осигурала правна сигурност.

Члан 534. Нацрта закона прописује институције координационог механизма на начин како слиједи: „Координациони механизам чине посебно, али без ограничења Агенција, УРЖ, Суд Босне и Херцеговине, Конкурентијски савјет Босне и Херцеговине, уреди за ревизију јавног сектора у Босни и Херцеговини, сваки орган и институција Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, кантона, града и општине у чијој надлежности је инспекција и контрола законитости трошења јавних средстава, АПИК, правобранилаштва на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, те истражни тужилачки и полицијски органи у Босни и Херцеговини.“

Коментар / Мишљење: Наведени члан није усклађен са Законом о конкурентији јер надлежност Конкурентијског савјета обухвата, вођење управних поступака, провођење истрага у смислу прикупљања и оцјене доказа, утврђивања постојања забрањених споразума, оцјене концентрација привредних субјеката, изрицање мјера у складу са Законом о конкурентији. Конкурентијски савјет не обавља инспекцијске надзоре, не провјерава трошење јавних средстава, нити учествује у контролама које се односе на извршење уговора о јавним набавкама.

Улога Конкурентијског савјета се може посматрати искључиво у оквиру Законом прописаних надлежности, те Конкурентијски савјет предлаже брисање свих одредби које су у супротности са Законом о конкурентији.

Цијенећи све напријед наведено, Конкуренцијски савјет је утврдио, да је Нацрт закона о јавним набавкама потребно усагласити са напријед наведеним примједбама и сугестијама, обзиром да исти није усклађен са одредбама Закона о конкуренцији.

Предсједница

Нинела Салихбашић

Достављено:

- Агенција за јавне набавке БиХ
- Архива