

**Ivana Grgić, dipl. ecc.**

## **JAVNE NABAVKE ZA VRIJEME VANREDNE SITUACIJE I STANJA PRIRODNE NESREĆE ZBOG KORONA VIRUSA**

### **Sažetak:**

*Nakon što je 16.03.2020. godine proglašena vanredna situacija u Republici Srpskoj, stanje nesreće zbog koronavirusa na području Federacije BiH, odnosno nakon što je 17.03.2020. godine proglašeno stanje prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine, donesen je i niz mjera i aktivnosti koje svi subjekti na teritoriji BIH moraju da poštuju. Budući da je novonastala situacija izmijenila način organizacije i privatnih života i poslovnih procesa, kada je u pitanju sistem javnih nabavki, osnovna pitanja koja se postavljaju jesu:*

- 1. Kako izvršiti hitne nabavke (dezinfekciona sredstva, maske, rukavice, druga zaštitna oprema, kao i respiratori, lijekovi i druga medicinska oprema u slučaju zdravstvenih ustanova),*
- 2. Ako se provodi pregovarački postupak bez objave obaveštenja o nabavci, na koji način provoditi isti, imajući u vidu preporuke da se izbjegavaju okupljanja ljudi, a dio pregovoračkog procesa podrazumijeva i vođenje pregovara komisije za nabavke (min 3 člana komisije+sekretar komisije, sa predstavnicima ponuđača),*
- 3. Šta sa započetim postupcima nabavki (budući da postoji problem kod javnog otvaranja ponuda, opet zbog okupljanja većeg broja ljudi u prostoriji u kojoj se vrši javno otvaranje ponuda, problem oko organizacije rada komisije za javne nabavke, budući da je u većini ugovornih organa uspostavljen rad od kuće i sistem dežurstava, ponuđači otežano pribavljaju potrebnu dokumentaciju za učešće u tenderima, itd).*
- 4. Kako nabaviti ostale predmete nabavki potrebne za poslovanje ugovornih organa?*

*Agencija za javne nabavke izdala je tri saopštenja/mišljenja kako ugovorni organi mogu da postupaju u uslovima vanrednih okolnosti izazvanih pandemijom korona virusa, te se u radu, uz prenošenje navedenih mišljenja, daju i dodatne nepomene za implementaciju istih.*

### **Ključne riječi:**

*Javne nabavke, pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci, korona virus, COVID-19, hitne nabavke,*

### **HITNE NABAVKE (SREDSTVA ZA DEZINFEKCIJU, MASKE, ZAŠTITNA OPREMA, RESPIRATORI I DRUGA MEDICINSKA OPREMA I LIJEKOVI U SLUČAJU MEDICINSKH USTANOVA)**

*Vezano za hitne nabavke, prije svega navodimo mišljenje agencije za javne nabavke, koje je dostupno i na zvaničnoj web stranici Agenciji za javne nabavke BiH*

<https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/265/saopštenje-povodom-aktuelnih-desavanja-u-bosni-i-hercegovini-u-vezi-sa-corona-virusom-covid-19> (web stranici pristupljeno 22.03.2020. godine):

**„1) U situaciji krajnje hitnosti, kada nije moguće primjeniti redovne postupke javne nabavke, ali ipak postoji dovoljno vremena, može se koristiti pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci pod uslovima navedenim u članu 21. stav (1) tačka d) Zakona.**

Navedena odredba Zakona tretira situaciju kada je potrebna brza aktivnost ugovornog organa u vezi s nabavkom prouzrokovanom nepredvidivim događajima.

Naime, ugovorni organi mogu, izuzetno ugovore dodjeljivati putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci, kada se zbog dokazivih razloga krajnje hitnosti, prouzrokovane događajima nepredvidivim za dati ugovorni organ, ne mogu ispoštovati minimalni rokovi koji su utvđeni za redovne postupke. Okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost ne smiju se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu sa ugovornim organom. Znači, prvi uslov za primjenu ovog postupka jeste da ugovorni organ mora ponuditi jasne i objektivne dokaze za hitno djelovanje potkrijepljene argumentima koje može uvjerljivo dokazati javnosti ili institucijama nadležnim za kontrolu postupaka javnih nabavki. Drugi uslov je da okolnosti krajnje hitnosti trebaju biti izazvane događajima koje ugovorni organ nije mogao predvidjeti (viša sila). Treće, nastanak takvih okolnosti mora poticati izvan kontrole ugovornog organa te se traži naročito brza aktivnost ugovornog organa što se tiče nabavke koja djeluje u pravcu spriječavanja, ublažavanja i prestanka štetnog djelovanja.

Dakle, dozvoljena je primjena pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci ukoliko su kumulativno ispunjeni slijedeći uslovi:

- a) Postojanje događaja koji se nije mogao predvidjeti,
- b) Krajnja hitnost zbog koje je nemoguće ispuniti rokove predviđene za druge, redovne postupke javne nabavke,
- c) Slučajna veza između nepredvidivog događaja i krajnje hitnosti koja iz njega proizlazi.

Pregovarački postupak iz razloga krajnje hitnosti provodi se sa jednim ponuđačem u skladu sa članom 28. stav (1) Zakona, te se ugovor sa istim može zaključiti odmah po donošenju odluke o izboru jer nije potrebno čekati protok roka 15 dana od dana kada su ponuđači obaviješteni o izboru najpovoljnijeg ponuđača, a u skladu sa članom 98. stav (2) tačka a) Zakona.

**2) U situacijama krajnje hitnosti, kada je potrebno reagovati istog momenta, npr. u roku od 1 ili 2 sata, ili čak u roku od nekoliko minuta, odnosno kada objektivno nije moguće primijeniti ni pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci, tada se nabavka može podvesti pod izuzeće od primjene Zakona sa aspekta „posebnih mjera sigurnosti“ iz člana 10. stav (1) tačka b) Zakona.**

U slučaju izuzetne nužde (npr. spašavanje ljudskih života, zdravlja, i sl.) i kada objektivno nije moguće primijeniti ni pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci, opravdano je primijeniti izuzeće od primjene Zakona, oslanjajući se na javni interes (npr. Zakoni o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u BiH, Zakoni o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara u BiH od prirodnih i drugih nesreća, i sl.). Bitno je obrazložiti da bi primjena postupaka javne nabavke, odnosno vrijeme potrebno za provođenje istih, prouzrokovalo izuzetno negativne posljedice, te da su ugovorni organi upravo na temelju takve procjene postupili i preduzeli radnje odmah.

## GENERALNE NAPOMENE

*Primjena pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci za hitne nabavke kada je ovaj postupak vremenski moguće provesti i pozivanje na izuzeće od primjene Zakona kada nije moguće provesti niti jedan postupak u skladu sa naprijed navedenim, opravdana je samo ukoliko se nabavka ne odugovlači i može se odnositi samo na one nabavke koje su neophodne da bi se spasili ljudski životi, spriječila ili ublažila epidemija ili materijalna šteta, te se shodno tome ne mogu primijeniti na redovne nabavke, odnosno na nabavke koje zaista nisu neophodne.*

*Naglašavamo da su i u navedenim slučajevima ugovorni organi dužni da poštuju sve odredbe Zakona i pratećih podzakonskih akata (npr. opći principi, plan javnih nabavki ili posebna odluka, odluka o pokretanju postupka javne nabavke ili odluka o izuzeću, objava informacije na web stranici ugovornog organa o vođenju pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci, objava obavještenja o dodjelu ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci, dostava izvještaja o izuzeću od primjene Zakona, objava osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora na web stranici ugovornog organa, i dr.).*

*Također skrećemo pažnju ponuđačima da se ponašaju u skladu sa tržišnim okolnostima i da ne zloupotrebjavaju navedenu situaciju jer će u tom slučaju biti obaviješteni nadležni organi.“*

Dakle, okolnosti u kojima se našla Bosna i Hercegovina ne suspenduju primjenu Zakona o javnim nabavkama (“Službeni glasnik BiH”, br. 39/14) (u daljem tekstu: ZJN), već su date smjernice za jednostavniju, ali pravilnu primjenu odredbi ZJN. Vezano za dato mišljenje, također bismo napomenuli da kod nabavki koje će ugovorni organ provoditi putem **pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci**, a koje nisu bile uključene u plan nabavki, ugovorni organ je prije početka postupka nabavke obavezan je donijeti posebnu odluku o pokretanju postupka nabavke, a u skladu sa članom 17. stav (1) ZJN, nakon čega ugovorni organ donosi odluku o pokretanju postupka nabavke, u skladu sa članom 18. stav (1) ZJN. Sam tok pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci definisan je članom 28. ZJN, s tim da je Agencija za javne nabavke dala i zvaničnu preporuku da se u okolnostima proglašene pandemije pregovori provode telefonskim putem, te da se o tome sačinjava zapisnik (mišljenje citirano u dijelu “Provođenje pregovora telefonskim putem”).

Vezano za nabavke koje će ugovorni organi tretirati kao **izuzeće od odredbi ZJN, na osnovu člana 10. stav (1) tačka b) ZJN**, ugovorni organ je u obavezi da:

- Donese odluku o utvrđivanju izuzeća, u skladu sa članom 18. stav (2) ZJN, gdje je potrebno uz zakonski osnov navesti i sve druge okolnosti koje potvrđuju osnovanost izuzimanja predmetnog postupka od primjene ZJN, i
- Da u sistem “E-nabavke” unese izvještaj o sklopljenim ugovorima po osnovu izuzeća iz člana 10. ZJN, u roku od 30 dana od dana zaključivanja ovih ugovora, a u skladu sa članom 75. stav (1) ZJN i članom 11. stav (4) Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “E-nabavke” (“Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, 53/15). U slučajevima kada se ne sklapa ugovor, savjetovali bismo da se izvještaj unese u roku od 30 dana u odnosu na dan plaćanja, te da se unesu podaci o plaćenom računu/računima, kako to i sam član 11. stav (4) Uputstva predviđa.

## PROVOĐENJE PREGOVORA TELEFONSKIM PUTEM

Agencija za javne nabavke dala je zvanično mišljenje o mogućnostima provođenja pregovora sa ponuđačima telefonskim putem. Mišljenje prenosimo u cjelosti, a isto je dostupno i na web stranici: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/266/misljenje-vezano-za-provoenje-pregovora-sa-kandidatima-ponu-acima-telefonskim-putem> (web stranici pristupljeno 22.03.2020. godine):

***„Mišljenje vezano za provođenje pregovora sa kandidatima/ponuđačima telefonskim putem***

***Da li ugovorni organ može provoditi pregovore sa kandidatima/ponuđačima telefonskim putem u slučaju provođenja pregovaračkog postupka sa/bez objave obavještenja?***

*Povodom aktuelnih dešavanja u Bosni i Hercegovini u vezi sa koronavirusom (COVID-19) i službenim proglašenjem pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije od 11.03.2020. godine, te Odluke o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine od strane Vijeća ministara BiH od 17.03.2020. godine, Odluke o proglašenju stanja nesreće zbog koronavirusa na području Federacije BiH od strane Vlade Federacije BiH od 16.03.2020. godine i Odluke o proglašenju vanredne situacije u Republici Srpskoj od strane Vlade Republike Srpske od 16.03.2020. godine- kao i okolnosti koje koje iz toga proizilaze kao što su ograničenje kretanja, izbjegavanje većih javnih okupljanja, zatvaranje granica BiH i slično, te specifične dinamike rada ugovornih organa koje opisane okolnosti nalažu, nameće se pitanje na koji način ugovorni organi mogu da provedu pregovore sa kandidatima/ponuđačima, odnosno da li se isti mogu provesti telefonskim putem.*

*Agencija za javne nabavke BiH daje preporuku svim ugovornim organima da u slučaju provođenja pregovora, a u vezi sa primjenom pregovaračkog postupka sa/bez objave obavještenja ili drugih postupaka koji predviđaju pregovaranje između ugovornog organa i kandidata/ponuđača (postupak za dodjelu ugovora za usluge iz Aneksa II Dio B Zakona, postupak direktnog sporazuma), iste provode telefonskim putem, kako bi se izbjegao kontakt između lica koja učestvuju u samom postupku pregovaranja.*

*Ugovorni organi su dužni da vode zapisnike o provođenju pregovora i dostave iste drugoj strani na potpis. Ugovorni organi su dužni da prilikom pregovora vode računa o opštim principima javnih nabavki iz člana 3. Zakona, te da pregovore vode posebno sa svakim kandidatom/ponuđačem, da svim kandidatima/ponuđačima postave iste zahtjeve i dostave iste informacije. Nijedna informacija koja se dobije od kandidata/ponuđača, niti informacije o rješenjima koja su predložili kandidati/ponuđači ne mogu se otkriti trećim licima bez prethodne saglasnosti tog kandidata/ponuđača.“*

## ŠTA SA ZAPOČETIM POSTUPCIMA NABAVKI?

Agencija za javne nabavke dala je mišljenje na svojoj web stranici: <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/264/priopcenje-povodom-aktuelnih-desavanja-u-bosni-i-hercegovini-u-svezi-sa-coronavirusom-covid-19> , a ovdje prenosimo mišljenje:

*„... nameće se pitanje kako okončati već pokrenute postupke javne nabavke, jer se pojavljuje objektivni problem poštivanja postavljenih rokova, održavanja zakazanih javnih otvaranja ponuda, obilaska lokacija itd.*

*Ipak, ako ugovorni organi pravovremeno djeluju anticipirajući daljnji razvoj događaja, odredbe Zakona daju nekoliko alternativnih mogućnosti za rješenje situacija koje opisujete u sadržaju svog akta.*

*Prije svega ističemo da član 53. stav (6) propisuje izmjene i dopune tenderske dokumentacije kako slijedi:*

*„Ugovorni organ može napraviti izmjene i dopune tenderske dokumentacije pod uslovom da se one dostave zainteresirani kandidatima/ponuđačima istog dana, a najkasnije pet dana prije isteka utvrđenog roka za primitak zahtjeva za učestvovanje ili ponuda. U slučaju da takve izmjene podrazumijevaju suštinsku promjenu predmeta nabavke, ugovorni organ će produžiti rok za primanje zahtjeva za učešće ili ponuda u zavisnosti od složenosti predmeta nabavke. Rok za produženje ne može biti kraći od sedam dana.“*

*U tom smislu, ugovornim organima je na raspolaganju mogućnost da izvrše izmjene i dopune tenderske dokumentacije na način da produže rokove za dostavljanje ponuda za izvjesno razdoblje uz obrazloženje koje će se temeljiti na situaciji u BiH uzrokovanu pandemijom coronavirusa, odnosno odlukama vlada spomenutih u uvodu akta.*

*Nadalje, vezano za javno otvaranje ponuda, date su preporuke nadležnih organa koliko se osoba i u kojim uvjetima može nalaziti na jednom mjestu, te je preporučljivo da se navedeno poštuje, te bi ugovorni organi, ukoliko je to moguće, trebala organizovati javna otvaranja ponuda u skladu s tim. Isto vrijedi i za eventualne obilaske lokacija koje su predviđene tenderskom dokumentacijom.*

*Međutim, ukoliko ipak ni izmjene i dopune tenderske dokumentacije više nisu moguće, ili pak javna otvaranja ponuda nije moguće održati u skladu s preporukama nadležnih organa, nije moguće ispoštovati rokove propisane Zakonom i slično, ugovornim organima stoji na raspolaganju poništenje postupka javne nabavke u skladu sa stavom (3) člana 69. Zakona, prema kojem ugovorni organ može otkazati postupak javne nabavke zbog dokazivih razloga koji su izvan kontrole ugovornog organa, uz obrazloženje koje se temelji na općepoznatoj situaciji u BiH uzrokovanu pandemijom coronavirusa.*

*Također, smatramo potrebnim naglasiti da se situacija u BiH uzrokovana pandemijom coronavirusa ne smije zloupotrebjavati kako bi se zaobišle ili kršile odredbe Zakona i podzakonskih akata, jer je pomenuto prekršajno i kaznenopravno kažnjivo, te će biti predmet praćenja u budućnosti...“*

## **KAKO NABAVITI OSTALE PREDMETE NABAVKI POTREBNE ZA POSLOVANJE UGOVORNIH ORGANA?**

Predmeti nabavki potrebi za „redovno“ poslovanje ugovornog organa ili drugi predmeti nabavki koje je ugovorni organ planirao da nabavi tokom ove godine nabavljaju se putem redovnih postupaka. Ipak, imajući u vidu da je većina ponuđača takođe organizovala rad od kuće, da ponuđači u ovoj situaciji ne mogu lako i brzo pribaviti kvalifikacionu dokumentaciju i pripremiti ponude, da je ponuđačima iz inostranstva gotovo onemogućeno učestvovanje u postupcima javnih nabavki zbog stanja sa granicama, da postoje izvjesni rizici održavanja skupova ljudi tokom javnog otvaranja ponuda, te kasnijeg rada komisije za javne nabavke, preporuka bi bila da ugovorni organi u ovom trenutku raspisuju samo neophodne postupke nabavki, sa što jednostavnijom kvalifikacionom dokumentacijom, te da se prilikom javnog otvaranja ponuda u što je moguće većem obimu poštuju preporuke nadležnih organa (voditi računa o rastojanju između prisutnih, naositi zaštitne maske, apelovati na predstavnike ponuđača da otvaranju ponuda prisustvuje samo jedan predstavnik, itd).

## **ZAKLJUČAK**

U novonastalim uslovima nije suspendovana primjena odredbi ZJN. Ipak, ugovorni organ ima više opcija za primjenu odredbi Zakona:

- Za hitne nabavke koje ispunjavaju preduslove iz člana 21. tačka d) ZJN za koje ugovorni organ može sačekati par dana za potpisivanje ugovora, ugovorni organ može primijeniti pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci,
- U situacijama kada je predmet nabavke potrebno obezbijediti odmah (u roku od par sati ili par minuta), ugovorni organ može primijeniti izuzeće pozivajući se na član 10. stav (1) tačka b) ZJN, pri čemu je u odluci o utvrđivanju izuzeća potrebno navesti zakonski osnov i druge okolnosti bitne za utvrđivanje opravdanosti izuzimanja predmeta nabavki od primjene odredbi ZJN.

Kada su u pitanju redovni postupci nabavki, u istima nema razlike u odnosu na standardne okolnosti, s tim da ugovorni organi za postupke nabavki koji su u toku imaju mogućnost prolongiranja roka za dostavljanje (a time i otvaranje) ponuda, ili u krajnjoj liniji, ukoliko za to postoji opravdanost, otkazati započeti postupak nabavke, pozivajući se na član 69. stav (3) ZJN – što je takođe potrebno posebno opravdati i dokazati.

Iako su vanredne okolnosti na snazi, svakako savjetujemo ugovornim organima da kroz dokumente koji se donose u postupcima nabavki što detaljnije obrazlože donesene odluke, da se pozivaju na odluke nadležnih tijela (entitekse odluke, odluke na nivou opštine/grada, odluke i preporuke kriznih štabova, itd), te da navedu i druge bitne okolnosti zbog kojih datu odluku donose.

## **LITERATURA**

1. Zakon o javnim nabavkama (“Službeni glasnik BiH”, br. 39/14)
2. Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “E-nabavke” (“Službeni glasnik BiH”, br. 90/14, 53/15)

3. Mišljenja Agencije za javne nabavke BiH, dostupna na web stranicama:

- <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/264/priopcenje-povodom-aktuelnih-desavanja-u-bosni-i-hercegovini-u-svezi-sa-coronavirusom-covid-19>
- <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/265/saopstenje-povodom-aktuelnih-desavanja-u-bosni-i-hercegovini-u-vezi-sa-corona-virusom-covid-19>
- <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/266/misljenje-vezano-za-provoenje-pregovora-sa-kandidatima-ponu-acima-telefonskim-putem>