

Prof. dr. Enver Ajanović
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law
e.ajanovic@pfsa.unsa.ba

UDK 342.924(4+497.6)

Pregledni naučni rad

**STATUS UPRAVNIH UGOVORA U PRAVU EU
I NACIONALNOM ZAKONODAVSTVU**

**ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN THE LAW OF
OBLIGATIONS AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT**

Sažetak

Uputstvo o dodjeli koncesija br. 2014/23/EU (Sl. novine EU, L 94/1) (u daljem tekstu Uputstvo 2014/23/EU), Uputstvo o javnoj dodjeli javnih ugovora i radi ukidanja Uputstva 2004/18/EZ, br. 2014/24/EU (Sl. novine EU, L 94/65) (u daljem tekstu: Uputstvo 2014/24/EU) i Uputstvo o dodjeli javnih ugovora od davaoca naloga u snabdijevanju vodom, energijom i prometa kao i poštanskih usluga i radi ukidanja Uputstva 2004/17/EZ, br. 2014/25/EU (Sl. novine EU L 94/243) (u daljem tekstu: Uputstvo 2014/25/EU) uređuju odnose na unutrašnjem tržištu EU normiranjem upravnih ugovora. Transformacija ovih uputstava u pravni poredak BiH može se izvesti uvažavajući podjelu obligacionog i upravnog prava na opći i posebni dio. Naime, upravni ugovori ne mogu se normirati samo na osnovu načela upravnog, nego i obligacionog prava. Samo tako može se urediti pravo upravnih ugovora u složenom pravnom poretku u BiH. Takva rješenja već postoje u uporednom pravu tako što sadrže pravnu normu da se na upravne ugovore shodno primjenjuje BGB u njemačkom ili Code Civil u francuskom pravu. Osnovna načela Zakona o obligacionim odnosima (u daljem tekstu: ZOO) sadrže pravni osnov da se upravni ugovori normiraju u posebnom dijelu ZOO. To su načela: učesnici obligacionih odnosa; obligacioni odnosi i raspolaganje javnim sredstvima, obligacioni odnosi i korištenje javnim sredstvima, savjesti i poštenja. Važeća načela u ZOO potrebno je dopuniti načelima: upravne autonomije organa uprave, jednakog tretmana (postupanja), nediskriminacije i transparentnosti. Ovim dodatnim načelima razradiće se pojedina načela u Ustavu BiH, jer tradicija nomotehnike u BiH pruža takvu mogućnost. Pod ova načela podvedene su norme u uputstvima EU što se može vidjeti iz njihovog sadržaja, jer u ovom radu nema dovoljno mjesta da se za svako pojedino načelo da i odgovarajuće objašnjenje. Cilj ovoga rada je da se potaknu nova istraživanja u upravnom pravu. U BiH ZOO primjenjuje se na zaključivanje ugovora o koncesijama i javnim nabavkama. Ovi ugovori još uvijek nisu upravni. Oni

to treba da postanu. Zbog načela u ZOO potrebno je da se uredi i postupak njihovog zaključivanja. ZUP-om u institucijama BiH, FBiH i RS treba da se uredi upravni postupak za zaključivanje upravnih ugovora.

Ključne riječi: dvostruka priroda ZOO; reforma ZUP BiH, FBiH i RS; zaštita zakonitosti u drugostepenom upravnom postupku;

Summary

Directive on the award of concession contracts br. 2014/23/EU, (Official Journal of the EU, L 94/1) (in further text: Directive 2014/23/EU), Directive on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, br. 2014/24/EU (Official Journal of the EU, L 94/65) (in further text: Directive 2014/24) and Directive on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC 2014/25/EU Official Journal of the EU, L 94/243) (in further text: Directive 2014/25/EU) arrange relations on the internal EU market by regulating of administrative contracts. Transformation of these Directives in the legal order of Bosnia and Herzegovina can be carried out by appreciating division of obligation and administrative law on general and special part. Namely, administrative contracts cannot be regulated only on the basis of administrative law principles, but law of obligations also. Only in that way can be arranged law of the administrative contracts in the complex legal order in Bosnia and Herzegovina. Such solutions exist in comparative law by containing legal norm that BGB in German or Code civil in Franch law applies accordingly to administrative contracts. Law on obligatory relations basic principles contain legal basis that administrative contracts be regulated in the special part in the Law on obligatory relations. These principles are: participants of obligatory relations; obligatory relations and public resources disposal, obligatory relations and public resources usage, in good faith. Valid principles in the Law on obligatory relations is necessary to supplement with the principles: administrative autonomy of administrative bodies, equal treatment, non-discrimination and transparency. By these additional principles will be developed some principles in the Constitutions of Bosnia and Herzegovina, because regulation tradition in Bosnia and Herzegovina gives such opportunity. Under these principles are assigned norms in EU directives what can be seen in theirs contain, because in this work there is no enough place that for every single principle gives appropriate explanation. Purpose of this work is to initiate new explorations in administrative law. In Bosnia and Herzegovina Law on obligatory relations applies for concluding contracts on concessions and public procurement. They just should become this contract. Because of principles in Law on obligatory relations it is necessary to arrange concluding procedure. By Administrative Procedure Act in institutions of Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska should be arranged administrative procedure for administrative contract concluding.

Key words: *double nature of Law on obligatory relations; reform of Administrative Procedure Act of Bosnia and Herzegovina, Federation Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska; protection of legality in secondary administrative procedure.*

Uvod

U literaturi javne nabavke u BiH pokušavaju se objasniti kao upravni ugovori pozivanjem na englesku, francusku, hrvatsku i srpsku literaturu. Čak se pokušava dati i neka definicija upravnih ugovora u BiH. Tako je postupak javnih nabavki upravni a završava se odlukom o dodjeli ugovora određenom ponuđaču ili poništenju postupka. Objе odluke su upravni akti, protiv kojih se može izjaviti žalba Uredu za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: URŽ) preko ugovornog organa kao prvostepenog. Ako treća strana nije zadovoljna odlukom URŽ, mogla je tužbom pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine.¹ Takvi pokušaji su pogrešni, jer se na postupak zaključivanja javne nabavke² ne primjenjuje Zakon o upravnom postupku ni BiH ni entiteta. Na postupak pravne zaštite (žalbeni postupak) primjenjuje se ZUP, bez navoda koji je to zakon. Najvjerojatnije se radi o ZUP-u BiH, jer URŽ ne primjenjuje ni ZUP FBiH niti RS.³ Protiv drugostepenih odluka može se pokrenuti upravni spor, najvjerojatnije po ZUS BiH.⁴ Upravo po takvim normativnim rješenjima javne nabavke u BiH znatno se razlikuju od prava upravnih ugovora u Engleskoj, Francuskoj, Hrvatskoj i Srbiji. Tako je prekršeno osnovno metodološko pravilo da je pravna norma predmet pravne znanosti⁵, pa su i zaključci u tim pokušajima pogrešni. Zbog tih razlika i sličnosti može se jedino zaključiti da su sadašnje javne nabavke preteča upravnih ugovora za ovu njihovu vrstu, jer se o njima ne odlučuje u formalnom upravnom postupku. Ova preteča izražava se u tome da je odluka o dodjeli ugovora javnopravno ograničenje ugovora o javnoj nabavci kao privatnopravnog posla.⁶

1 Mirsad Čizmić, *Pravna priroda ugovora o javnim nabavkama u pravnom poretku BiH*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 27. godina 2014. godina, str. 163.-185.

2 Član 44.-76. Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik BiH“, br. 39/2014).

3 Član 118. Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik BiH“, br. 39/2014).

4 Član 115. Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik BiH“, br. 39/2014).

5 Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Verlag Österreich 2000, zweite vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960, godina, str. 72. i 108.

6 Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo*, izdavač Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, četvrto izmijenjeno izdanje, str. 285.

Zaključivanjem i stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između E. Zajednica, s jedne strane, i BiH, s druge strane, BiH je preuzela obavezu da u svom pravnom poretku normira i javne ugovore. I usljed ove obaveze još uvijek se ne može priznati da su javne nabavke u BiH upravni ugovori.

Zajednica i BiH smatraju da je željeni cilj otvaranje procedura dodjele javnih ugovora na osnovu nediskriminacije i reciprociteta, posebno u skladu s pravilima Svjetske trgovinske organizacije.

Privrednim društvima iz BiH, bilo da su osnovana u Zajednici ili ne, od stupanja na snagu ovog sporazuma, biće omogućen pristup procedurama za dodjelu ugovora u Zajednici, u skladu s pravilima o nabavkama u Zajednici, uz tretman ne manje povoljan od tretmana koji se dodjeljuje preduzećima iz Zajednice.

Navedene odredbe također će se primjenjivati i na ugovore u sektoru komunalnih usluga kada BiH usvoji zakonodavstvo kojim se u toj oblasti uvode pravila Zajednice. Zajednica će periodično ispitivati da li je BiH zaista uvela takvo zakonodavstvo...⁷ Pojam *public contracts* se još uvijek pogrešno prevodi sa engleskog jezika kao javne nabavke koje u pravu BiH pripadaju privatnom ugovornom pravu⁸. Danas se umjesto pojma Zajednica mora koristiti pojam Unija, jer je na osnovu Lisabonskog ugovora iz 2007. godine Unija pravni sljednik Evropske zajednice.⁹ U EU pravni osnov za upravne ugovore su odredbe o pravu otvaranja poslovnog sjedišta¹⁰ i uslugama u dijelu pod nazivom sloboda kretanja radnika, usluga i promet kapitala, te ujednačavanju propisa unutar pravila o zajedničkim pravilima o konkurenciji, poreznim pitanjima i ujednačavanju propisa.¹¹ Na osnovu ovih odredbi

7 Vidi član 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njenih država članica, s jedne strane, i BiH, s druge strane na internet stranici Direkcije za evropske integracije na engleskom i hrvatskom jeziku. Na ovoj internet stranici potrebno je kliknuti link pod nazivom BiH i EU. Kad se otvori ovaj file potrebno je kliknuti na SSP-Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i otvoriće se link sa verzijama na engleskom, bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku.

8 Naslov člana 74. na bosanskom jeziku.

9 Član 1 stav 3. Ugovora o EU.

10 Ovaj pojam se često koristi u javnosti kao pravo poslovnog nastana.

11 Član 53 stav 1, 62 i 114 Ugovora o funkcioniranju EU. Na internet stranici EU europa.eu ovo pravo je svrstano u unutrašnje tržište. Da bi se otvorila ova stranica potrebno je kliknuti na link EU Recht (EU law), potom na link Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (Summaries of EU legislation), pa potom na link Binnenmarkt (Internal market), pa potom na link Die Unternehmen im Binnenmarkt (Businesses in the Internal market) i onda pronaći file Öffentliches Beschaffungswesen (Public purchasing), Konzessionsverträge in der EU (Concession contracts in the EU) i Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen: Nachprüfungsverfahren (Awards of public contracts and concessions:review procedures).

zajedničke institucije BiH pravo koncesija i javnih nabavki, koje je preteča pravu upravnih ugovora, moraju uskladiti sa pravom EU.

Koncesije sada propisuju četrnaest zakonâ: u zajedničkim institucijama BiH, dva entiteta, deset kantona i Brčko Distriktu BiH. Sva tri zakona o koncesijama u zajedničkim institucijama BiH i entitetima sadrže odredbe o Komisiji za koncesije. Nije potrebno da se ove odredbe normiraju u zakonu, jer su komisije sastavni dio unutrašnjeg upravnog organizacionog prava. To znači da se sve ove odredbe trebaju prenijeti u odgovarajući Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, uvažavajući sve razlike između predmeta koncesije. To znači da sve ove unutrašnje odredbe ne moraju biti iste.¹² I Zakon o zaštiti prirode FBiH sadrži odredbe o koncesijama.¹³

Javne nabavke uređene su jednim Zakonom o javnim nabavkama. Jedan njegov dio treba zadržati u važećem pravu, a preostali dio treba ukinuti Zakonom o obligacionim odnosima *de ferenda* i uskladiti sa Uputstvima 2014/24/EU i 2014/25/EU.

Na osnovu odredbe u Ustavu BiH o slobodi kretanja roba, usluga, kapitala i osoba, te o kontinuitetu propisa ZOO *de ferenda* treba da usvoje zajedničke institucije BiH. To se nikada nije desilo nakon usvajanja Uredbe sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u BiH primjenjuju kao republički zakoni kojom je RBiH preuzela ZOO iz bivše SFRJ.¹⁴ Sada se primjenjuje u FBiH i RS u njegovoj izvornoj verziji, isključujući njegov socijalistički ideološki sadržaj što treba izbrisati ili zamijeniti modernim pojmovima kada se bude donosio novi ZOO. Ovaj novi zakon treba da sadrži i odredbe o javnim ugovorima u skladu sa važećim pravom u EU. Tako će se izbjeći prevelik broj zakona o koncesijama u BiH. Normiranje prava javnih ugovora također će omogućiti da se primjenjuju samo dva zakona-ZOO *de ferenda* i ZUP *de ferenda* u zajedničkim institucijama BiH i entiteta. U nomotehničkom pogledu prednost normiranja prava javnih ugovora u ZOO je u tome što ovaj opći pravni akt u svojoj izvornoj verziji iz 1978. godine sadrži i načela o odnosima javnih vlasti kao jedne ugovorne strane i pravnih i fizičkih osoba kao druge ugovorne strane. Upravo se ugovori o koncesijama i javnim nabavkama zaključuju sa organima uprave kao jednoj od ugovornih strana u upravnim ugovorima. ZOO RH ne pruža takve mogućnosti, jer sadrži samo pravna načela prema *laissez-faire* principu.¹⁵

12 Poglavlje II u Zakonu o koncesijama BiH o *institucionalnoj strukturi*, poglavlje II u Zakonu o koncesijama FBiH o *institucionalnoj strukturi*, poglavlje IX u Zakonu o koncesijama RS o *Komisiji za koncesije*.

13 Član 180-183. Zakona o zaštiti prirode FBiH.

14 Vidi Sl. list RBiH br. 2/92 i 13/94.

15 Zakon o obveznim odnosima RH (Narodne novine, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18).

Pored toga, ZOO sadrži odredbu da su ugovori ništavi ako su suprotni prinudnim propisima o zaštiti konkurencije u obavljanju privrednih djelatnosti.¹⁶ U njemačkom upravnom pravu javne nabavke uređene su u Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. juni 2013 (BGBl. IS. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. juli 2018 (BGBl. IS. 1151) geändert worden ist. U upravnom pravu Republike Hrvatske koncesije i javne nabavke su upravni ugovori.¹⁷ U skladu sa ovom modernizacijom ZOO u Zakonu o zaštiti prirode FBiH potrebno je propisati da se koncesije na prirodi zaključuju prema ovom Zakonu i ZOO *de ferenda*.

I. Pravni osnovi upravnih ugovora u Zakonu o obligacionim odnosima u Bosni i Hercegovini

a) Pojam koncesije i javnih nabavki

Uputstvo 2014/23/EU sadrži dvije norma definicije o koncesijama radova i usluga. U tim definicijama izričito se spominje da su obje koncesije teretni ugovori zaključeni u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju izvođenje radova jednom privrednom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje radova, odnosno usluga koji su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.¹⁸

Nabavke su definirane u Uputstvu 2014/25/EU. Tako je nabavka kupovina ugovorom o nabavci robe, radova ili usluga radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od privrednih subjekata, koje su ti naručitelji odabrali, pod uvjetom da su radovi, roba ili usluge namijenjene obavljanju djelatnosti proizvodnje i isporuke plina i toplinske energije, električne energije, vode, usluge prevoza, poštanske usluge, vađenja nafte i plina, te traženje ili vađenje ugljena ili drugih krutih goriva.¹⁹ Javne nabavke mogu se urediti u posebnoj dijelu ZOO odmah iza ugovora o prodaji²⁰. U vezi sa ovim mogu se zaključivati ugovori o nabavci roba, radova i usluga radi ostvarenja finansijskog interesa, zaključeni u pisanom obliku između jednog ili više

16 Član 103. ZOO SFRJ.

17 Vidi Marko Šikić, Frane Staničić, *Pravna narav ugovora o koncesiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 48, br. 2 juli 2011. godine, Dario Đerđa, *Upravnopravni aspekti koncesija*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2005. godina

18 Član 5 stav 1 pod tačkom a) i b).

19 Član 1 stav 2 Uputstva 2014/25/EU.

20 Izuzev nafte, jer u BiH još uvijek zvanično nema naftnih polja.

naručitelja, te jednog ili više privrednih subjekta, a čiji predmet je izvođenje radova, nabavka roba ili pružanje usluga.

Predmet ugovora o radovima je a) izvođenje ili projektiranje i izvođenje radova vezanih uz jednu od djelatnosti u smislu Priloga (Dodatka) I na Uputstvo 2014/25/EU.; (b) izvođenje ili projektiranje i izvođenje posla; (c) realizacija, na bilo koji način, posla u skladu sa zahtjevima koje je odredio naručitelj koji presudno utiče na vrstu ili projektiranje posla. Predmet ugovora o nabavci roba je kupovina, leasing, najam ili kupovina na otplatu sa ili bez mogućnosti kupovine robe²¹. Ugovor o nabavi robe kao sporedne može obuhvaćati poslove postavljanja i instalacija. Predmet ugovora o uslugama je pružanje usluga, izuzev djelatnosti ograničenog ili pregovaračkog postupka, takmičarskog dijaloga ili partnerstva za inovacije.²²

Pri prenosu normativnih definicija iz uputstava u ZOO ovoj grupi pravnih normi ne mora pripadati i norma definicija koncesije, odnosno javne nabavke, nego se može izdvojeno prenijeti u samostalan član, kao što su već definirani drugi obligacioni ugovori (npr. ugovor o prodaji, ugovor o zakupu).

Ove definicije ne mogu biti argument da se upravni ugovori preuzmu u ZOO. Jedino mogu biti poticaj da se nađe bolje pravno utemeljenje za njihovo normiranje u posebnom dijelu ZOO. To su osnovna načela ZOO²³, koja treba dopuniti novim načelima objavljenim u Uputstvu 2014/23/EU i 2014/24/EU i 2014/25/EU.

Odredba da se *ugovor o koncesiji zaključuje i provodi u skladu sa propisima u Federaciji, odnosno u skladu sa principima važećeg privrednog zakonodavstva u BiH*²⁴ neće biti ni potrebna nakon normiranja ugovora o koncesijama u ZOO.

21 Posljednji dio ove rečenice nije u potpunosti jasan, ali je prenesen kako je u Uputstvu navedeno.

22 Član 2 stavovi 1, 2, 4. i 5. Uputstva 2014/25/EU.

23 Članom 3. Uredbe sa zakonskom snagom o preuzimanju Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list RBiH“, br. 2/1992) stavljeni su van snage načela: obligacioni odnosi i raspolaganje društvenim sredstvima, obligacioni odnosi i društveno planiranje, obligacioni odnosi i korištenje društvenim sredstvima, obligacioni odnosi i samoupravni sporazumi, saradnja u obligacionim odnosima, obaveze prema građanima kao potrošačima i korisnicima usluga, ponašanje na tržištu. Ovaj član 3. brisan je Uredbom sa zakonskom snagom o izmjenama i dopunama Uredbe sa zakonskom snagom o preuzimanju zakona o obligacionim odnosima („Sl. list RBiH“, br. 13/1993).

24 Član 26. stav 6. Zakona o koncesijama BiH i član 29. stav 4. Zakona o koncesijama FBiH.

II. Upravni ugovori u načelima Zakona o obligacionim odnosima

I) Načelo Učesnici obligacionih odnosa

Prema ZOO učesnici obligacionih odnosa mogu biti javnopravne osobe, privatnopravne osobe i pojedinci.²⁵ Ovom odredbom nije zabranjeno da javnopravne i privatnopravne osobe zaključuju upravne ugovore kao novu vrstu javnih obligacionopravnih odnosa. Nepostojanje bilo kakve zabrane za zaključivanje takvih ugovora daje slobodan prostor da se Uputstva 23, 24. i 25. iz 2014. godine transformišu u ZOO *de ferenda*.

Ispred javnopravnih osoba u pravu javnih nabavki ugovore bi zaključivali ugovorni i sektorski organi, kao što je i do sada bilo.²⁶ Koncesije bi zaključivali koncendenti kao pravni predstavnici javnopravnih osoba.

U prevodima na hrvatski jezik koristi se pojam javni naručitelji i naručitelji. Pri transformaciji ovih uputstava koriste se pojmovi javni koncedent i koncedent u pravu koncesija, ugovorni i sektorski organ u pravu javnih nabavki.²⁷ Ove odredbe bez ikakve izmjene treba prenijeti u norma definiciju ZOO.

Koje javnopravne osobe mogu zaključiti ugovor o koncesiji određeno je samim Uputstvom 2014/23/EU. To su javni koncendent i koncendent. Razlikuju se prema vrsti djelatnosti koju vrše. Pri preuzimanju ovih odredbi u ZOO potrebno je unijeti ovu razliku kako je i normirana u ovom Uputstvu.²⁸

Na strani javnopravne osobe to mogu biti država, regionalne pravne osobe, organizacije javnog prava, te savezi koji se sastoje od jednog ili više regionalnih pravnih osoba ili jedne ili više takvih organizacija javnog prava, a ne pripadaju onim pravnim osobama, organizacijama javnog prava ili savezima, koji obavljaju jednu od djelatnosti iz Dodatka II i dodjeljuju koncesiju za obavljanje jedne od ovih djelatnosti.²⁹ Pandan ovim organizacijama u našem upravnom pravu su institucije sa javnim ovlaštenjem. Prema Uputstvu 2014/23/EU koncendenti su službe koje dodjeljuju koncesiju radi obavljanja jedne od djelatnosti iz Dodatka II. To su:

25 Član 2. Zakona o obligacionim odnosima.

26 Vidi član 4. i 5. Zakona o javnim nabavkama.

27 Član 4. i 5. Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik BiH”, br. 39/2014).

28 Više o tome vidjeti član 6 i 7. Uputstva 2014/23/EU.

29 Član 6. Uputstva 2014/23/EU.

- država, područne pravne osobe, organizacije javnog prava ili udruženja koja se sastoje od jednog ili više organa vlasti ili organizacija javnog prava;

- javno preduzeće. To je svako preduzeće u kojem javni koncedenti mogu imati, direktno ili indirektno, prevladavajući uticaj na temelju svog vlasništva u njemu, svog finansijskog učestvovanja u njemu, ili na temelju pravila kojima je ono uređeno. Prevladavajući uticaj javnih koncedenata pretpostavlja se u slučajevima u kojima direktno ili indirektno: (a) drže većinu upisanog kapitala društva; (b) kontroliraju većinu glasova povezanih sa dionicama koje je društvo izdalo; (c) mogu imenovati više od pola članova upravnog, rukovodnog ili nadzornog organa preduzeća;

- drugi subjekti, koji djeluju na temelju posebnih ili isključivih prava, kojima je odobreno vršenje djelatnosti: za plin i toplinsku energiju; za električnu energiju; djelatnosti pružanja mreža ili upravljanja mrežama koje daju uslugu javnosti u prevozu željeznicom, automatiziranim sistemima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom; djelatnosti povezane s iskorištavanjem geografskog područja za potrebe opskrbe zračnih luka te morskih ili riječnih pristaništa, ili druge terminalne opreme prevoznicima zračnom, pomorskom ili riječnom prometu; djelatnosti u vezi s opskrbom: (a) poštanskih usluga; (b) drugih usluga, osim poštanskih.

Subjekti kojima su odobrena posebna ili isključiva prava u postupku na temelju objektivnih kriterija i pri čemu je osigurano odgovarajuće oglašavanje nisu „koncedenti”, odnosno drugi subjekti. Takvi postupci uključuju: (a) postupke nabavke s prethodnim pozivom na nadmetanje u skladu s Uputstvom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća i Uputstvom 2014/25/EU, Uputstvom o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, br. 2009/81/EZ ili ovim Uputstvom; (b) postupke utemeljene na drugim pravnim aktima Unije navedenim u Prilogu III. Ovi subjekti osiguravaju adekvatnu prethodnu transparentnost za dodjelu ovlaštenja temeljem objektivnih kriterija.³⁰

Za transformaciju ovih Uputstava regionalne pravne osobe mogu se odrediti samo prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, jer „BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država“.³¹ Prema Daytonskom sporazumu to mogu biti samo entiteti, a primjena drugih pravila EU nije moguća.

³⁰ Član 7. Uputstva 2014/23/EU u vezi sa Aneksom II na Uputstvo 2014/23/EU.

³¹ Član 1 o *Bosni i Hercegovini* stav 1 o *Kontinuitetu* u Ustavu BiH.

Na osnovu izloženog potrebno je dodatno proširiti odredbe za dodjelu koncesija. Davalac koncesije određivaće se u skladu sa nadležnošću ugovornog organa. U zajedničkim institucijama BiH ugovora o koncesijama biće najmanje zbog njihovih oskudnih nadležnosti, dok će ih u institucijama entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave biti zaključeno znatno više. U zajedničkim institucijama BiH ugovorni organ dodijeliće koncesiju ako se radi o zajedničkom ekonomskom projektu FBiH i RS. Ovakav pravni osnov može se napraviti amandmanskom izmjenom Ustava BiH. Kanton će ostati nadležan za koncesije sve dok postoji ovaj nivo vlasti. Jedinice lokalne samouprave izdaju koncesije samo za objekte od značaja za ove jedinice. Javna preduzeća daju koncesije na osnovu odluka nadležne Vlade.

Zakon o koncesijama BiH sadrži norma definiciju da je koncedent ministarstvo ili drugi organ BiH kojeg odredi Vijeće ministara BiH da dodjeljuje koncesiju, a Zakon o koncesijama RS da je to u ime RS Vlada RS te jedinica lokalne samouprave u njihovo ime. Zakon o koncesijama FBiH sadrži pojam koncesor. To su sva nadležna ministarstva ili organi vlasti Federacije koje odredi Vlada FBiH da dodjeljuju koncesiju.³² Prema Zakonu o koncesijama FBiH Vlada Federacije odlučuje o dodjeli koncesije.³³ Ova odredba će se morati staviti van snage, jer upravni ugovor zaključuje organ uprave. Ova njena ovlaštenja moraće preuzeti nadležna ministarstva. O sukobu nadležnosti odlučivaće se u skladu sa ZUP-om BiH, FBiH i RS.

U pravu javnih nabavki također postoje javni naručitelji i naručitelji i pri transformaciji treba ih zamijeniti pojmovima ugovornog i sektorskog organa.³⁴

b) Privredni subjekti u upravnim ugovorima

Privredni subjekti u upravnim ugovorima su primaoci koncesije (koncesionari) i vandržavni subjekti pri zaključivanju javne nabavke.

Važeće odredbe o privrednom subjektu u zakonima o koncesijama i Zakonu o javnim nabavkama suprotne su pravu EU. Pri normiranju ugovora o koncesijama i javnim nabavkama potrebno je uskladiti ovu norma definiciju sa važećim uputstvima.³⁵

32 Član 4. Zakona o koncesijama BiH, član 5. Zakona o koncesijama RS („Sl. glasnik RS“, br. 59/2013) i član 4. Zakona o koncesijama FBiH.

33 Član 5. i 6. o *Nadležnosti za dodjelu koncesija* u Zakonu o koncesijama FBiH.

34 Član 3. i 4. Uputstva 2014/25/EU i član 2. stav 1. Uputstva 2014/24/EU.

35 Vidi član 2 pod tačkom c) i član 26. Uputstva 2014/23/EU, član 19. Uputstva 2014/24/EU i član 37. Uputstva 2014/25/EU.

II) Načelo jednake vrijednosti davanja

ZOO sadrži odredbu da u zasnivanju dvostranih ugovora učesnici polaze od načela jednake vrijednosti uzajamnih davanja. Zakonom se određuje u kojim slučajevima narušavanje toga načela povlači pravne posljedice.³⁶

Ovo načelo uređeno je u pravu EU o koncesijama institutom trajanja koncesije. Prema Uputstvu 2014/23/EU ugovor o koncesiji traje ograničeno. To javni koncedent ili koncedent procjenjuje na temelju traženih radova ili usluga. Koncesije koje traju duže od pet godina, neće se produžavati za vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršene radove ili pružene usluge te ostvariti povrat uloženg kapitala uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora. Ulaganja uzeta u obzir za potrebe izračuna uključuju i početna ulaganja i ulaganja tokom trajanja koncesije.³⁷ U skladu sa ovim odredbama neće više ostati na snazi odredba da se koncesija daje na 30, ili čak 50 godina³⁸.

Jedan od instituta za zaštitu načela jednake vrijednosti davanja je i raskidanje ili izmjena ugovora zbog promijenjenih okolnosti. Ako se nakon zaključenja ugovora okolnosti toliko promijene da više nije moguće ispuniti dogovorene obaveze ili ako se zbog njih ne može ostvariti svrha ugovora, u oba slučaja u toj mjeri da je očigledno da ugovor više ne odgovara očekivanjima ugovornih strana i da bi po općem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi, strana kojoj je otežano ispunjenje obaveze, odnosno strana koja zbog promijenjenih okolnosti ne može ostvariti svrhu ugovora, može zahtijevati da se ugovor raskine....Ugovor se neće raskinuti ako druga strana ponudi ili pristane da se odgovarajući uvjeti ugovora pravično izmijene.³⁹

Opći razlozi za izmjenu ugovora mogu se primijeniti i na upravni ugovor o koncesiji, jer i ovaj pravni posao ima svoju svrhu i njime se određuju obaveze ugovornih strana. Budući da ove obaveze nisu potpuno uređene Uputstvom 2014/23/EU, nego zakonima o koncesijama, jasno je da se ugovor o koncesijama može uređivati i ZOO. Odredbe o izmjeni ugovora o koncesiji bile bi u posebnom dijelu ZOO.

36 Član 15. Zakona o obligacionim odnosima.

37 Član 18. Uputstva 2014/23/EU.

38 Član 26. stav 2. Zakona o koncesijama BiH i član 29. stav 2. Zakona o koncesijama FBiH.

39 Član 133. Zakona o obligacionim odnosima.

Upravo zato što nije predviđen nikakav postupak izmjene ugovora o koncesiji u ZOO treba propisati da se ugovor o koncesijama može izmijeniti bez novog postupka dodjele koncesije u skladu s Uputstvom 2014/23/EU u pet slučajeva⁴⁰:

(a) Svrha ugovora o koncesiji štiti se tako da se u dokumentaciji o koncesiji nedvosmislenim revizijskim klauzulama predvide izmjene. Tim klauzulama ne smije se mijenjati obim i priroda mogućih izmjena ili opcija, kao i uvjeti u kojima se mogu upotrijebiti. Izmjene ili opcije ukupne prirode koncesije su zabranjene.

(b) Svrha ugovora o koncesiji čuva se i promjenom obaveza koncesionara. Naime, dodatni radovi ili dodatne usluge prvog koncesionara koji nisu bili predviđeni u prvoj koncesiji mogu se pokazati potrebnim, ako se koncesionar: i) ne može promijeniti zbog privrednih ili tehničkih razloga, i ii) to bi uzrokovalo znatne poteškoće ili znatno udvostručavanje troškova za javnog koncedenta ili koncedenta.

(c) Treći način zaštite svrhe ugovora o koncesiji povezan je sa očekivanjima ugovornih strana. Uvjeti su: 1) potreba za izmjenom nastala zbog okolnosti koje pažljivi javni koncedent ili koncedent nije mogao predvidjeti; 2) izmjenom se ne mijenja ukupna priroda koncesije; 3) u slučaju koncesija koje je dodijelio javni koncedent radi obavljanja djelatnosti koja nije navedena u Prilogu II na Uputstvo 2014/23/EU., bilo koje povećanje vrijednosti ne smije biti veće od 50 % vrijednosti prve koncesije.

Javni koncedent ili koncedent koji su izmijenili koncesiju zbog promjena obaveza koncesionara ili očekivanja ugovornih strana objavljuju obavijest o tome u Službenom listu EU. Takva obavijest sadrži informacije navedene u Prilogu XI na Uputstvo 2014/23/EU i objavljuje se u skladu s članom 33. Uputstva.

(d) Četvrti način zaštite svrhe ugovora o koncesiji postiže se zamjenom prvog koncesionara novim. Četvrti razlog nije povezan sa izmjenom ugovora, nego sa izmjenom koncesionara. To je u ZOO uređeno institutom promjene povjerioca ili dužnika.⁴¹ Ako novi koncesionar zamjenjuje onoga kojem je javni koncedent ili koncedent prvotno dodijelio koncesiju usljed: 1) nedvosmislene revizijske klauzule ili opcije; 2) općeg ili djelimičnog nasljeđivanja prvog koncesionara, nakon restrukturiranja preduzeća,

40 O tome se više može vidjeti u članu 43. Uputstva 2014/23/EU. U radu su izneseni samo razlozi neophodni radi povezivanja sa ZOO.

41 Član 436.-453. ZOO.

uključujući preuzimanje, spajanje, kupovinu ili insolventnost, drugog privrednog subjekta koji ispunjava ranije utvrđene kriterije za kvalitativni odabir, pod uvjetom da to ne podrazumijeva druge značajne izmjene ugovora te da cilj nije zaobilaženje primjene Uputstva 2014/23/EU; ili 3.) u slučaju da sam javni koncedent ili koncedent preuzme obaveze glavnog koncesionara prema svojim podugovarateljima, ako je takva mogućnost predviđena u nacionalnom zakonodavstvu.

Bez bilo kakve potrebe za provjerom jesu li ispunjeni uvjeti pod tačkama od (a) do (d), koncesije je jednako moguće izmijeniti bez potrebe za novim postupkom njene dodjele u skladu s Uputstvom 2014/23/EU (odnosno zakonom nakon transformacije Uputstva), ako je vrijednost izmjene manja od obje navedene vrijednosti: 1) praga određenog u članku 8.; i 2) 10 % vrijednosti prve koncesije. Međutim, izmjenom se ne može mijenjati ukupna priroda koncesije. Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, vrijednost se procjenjuje na temelju neto kumulativne vrijednosti uzastopnih izmjena.

(e) Ako izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost, nisu znatne. U ovom slučaju ne mijenja se priroda koncesije, pa su neznatne izmjene bez ikakvog uticaja na zaključeni ugovor. Izmjena koncesije tokom njenog trajanja smatra se znatnom ako po svojoj naravi postane bitno različita od prve zaključene. U svakom slučaju, izmjena se smatra znatnom ako se: (a) izmjenom unose uvjeti koji bi, da su važili u prvom postupku dodjele koncesija omogućili dozvolu drugim a ne prvobitno izabranim konkurentima ili prihvata drugačije ponude od prvobitno prihvaćene ili bi pobudili interese drugih učesnika u postupku dodjele koncesije; (b) izmjenom se mijenja ekonomska ravnoteža koncesije u prilog koncesionara kako nije bilo predviđeno u prvoj koncesiji; (c) izmjenom se značajno proširuje obim koncesije; (d) ako novi koncesionar zamijeni onoga kojem je prvobitno javni koncedent ili koncedent dodijelio koncesiju, osim u prethodnim slučajevima.⁴²

Raskid koncesije je druga mogućnost prijevremenog prestanka koncesije. Argument da se i raskid koncesije normira u ZOO jeste formulacija u Uputstvu 2014/23/EU da se raskid koncesije može tražiti prema važećem nacionalnom pravu. Tako su države članice dužne osigurati da javni naručitelji i naručitelji mogu raskinuti koncesiju tokom njenog trajanja ako je ispunjen jedan ili više uvjeta: (a) ako bi izmjena koncesije zahtijevala novi postupak dodjele koncesije, ; (b) u vrijeme dodjele koncesije, ugovaratelj je bio u jednoj od protivpravnih situacija sudjelovanja u zločinačkoj organizaciji, korupciji, prevari, krivičnom djelu terorizma ili krivičnim djelima povezanim s terorističkim aktivnostima, pranju novca ili finansiranju terorizma, dječijeg

42 Član 43. Uputstva 2014/23/EU o *Izmjeni koncesije*.

rada i drugim oblicima trgovanja ljudima,⁴³ te je stoga trebao biti isključen iz postupka dodjele koncesije; (c) Sud Europske unije utvrdi, u postupku sukladno članku 258. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, da država članica nije ispunila svoje obaveze u skladu s Ugovorima time što je javni naručitelj ili naručitelj koji pripada toj državi članici dodijelio predmetnu koncesiju bez ispunjavanja svojih obaveza u skladu s Ugovorima i ovim Uputstvom.⁴⁴

Gotovo isti razlozi za izmjenu ugovora i njegov raskid predviđeni su i za ugovore o javnim nabavkama prema Uputstvu 2014/24/EU.⁴⁵

III) Načela Obligacioni odnosi i raspolaganje javnim sredstvima, te Obligacioni odnosi i korištenje javnim sredstvima

ZOO SFRJ sadržavao je načelo obligacioni odnosi i raspolaganje društvenim sredstvima. Jedan dio teksta ovog načela sadržavao je socijalistički ideološki sadržaj: „Društvena pravna lica... radnici u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada, odnosno radni ljudi u drugim društvenim pravnim licima. Društvena pravna lica... društvenim sredstvima... radnici u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada, odnosno radni ljudi u drugim društvenim pravnim licima donose u skladu sa..., drugim samoupravnim opštim aktima...“⁴⁶ Riječ „društveni“ treba da se zamijeni pridjevom „javni“, jer je u vrijeme SFRJ „društveni“ značio javni. Naziv ovog načela treba preimenovati u načelo *obligacioni odnosi i raspolaganje javnim sredstvima*. U konačnoj redakciji treba da glasi: „Javnopravne osobe učestvuju u obligacionim odnosima u ostvarivanju prava raspolaganja javnim sredstvima kojima upravljaju Vijeće ministara BiH, Vlada FBiH, Vlada RS, vlade kantona, nadležna ministarstva finansija i jedinice lokalne samouprave./ Javnopravne osobe ostvaruju ovlaštenje raspolaganja javnim sredstvima u obligacionim odnosima saglasno odlukama koje ovi organi donose u skladu sa međunarodnim ugovorima, Ustavom BiH, Ustavom FBiH, Ustavom RS, ustavima kantona, zakonom i podzakonskim aktima.“⁴⁷

Načelo obligacioni odnosi i korištenje društvenim sredstvima također se mora modernizirati. Pojmovi društvena pravna lica treba da se zamijeni pojmom javnopravne osobe, udruženi rad zajedničkim tržištem rada, društvena svojina

43 Član 38. stav 4. Uputstva 2014/23/EU o odabiru natjecatelja i kvalitativnoj ocjeni natjecatelja.

44 Član 44. Uputstva 2014/23/EU o *Raskidu koncesije*.

45 Članovi 72. i 73. Uputstva 2014/24/EU.

46 Član 3. Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78).

47 Modificirani član 3. Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78).

javnim vlasništvom. U skladu sa današnjim vremenom treba da se preimenuje u *obligacioni odnosi i korištenje javnim sredstvima* i da glasi: „Javnopravne osobe u zasnivanju obligacionih odnosa dužne su da se društveno i ekonomski cjelishodno koriste javnim sredstvima kojima raspolažu i da očuvaju njihovu nesmanjenu vrijednost, kao i da obezbjeđuju unapređivanje i proširivanje materijalne osnove na zajedničkom tržištu rada, odnosno ostvarivanje svojih ciljeva i zadataka i zaštitu vlasništva zajedničkih institucija BiH, institucija FBiH, RS, kantona i jedinica lokalne samouprave.“⁴⁸

Ova načela primjenjuju se i pri zaključivanju subvencioniranih ugovora za usluge istraživanja i razvoja u pravu javnih nabavki. Treba ih zadržati i za javne nabavke u oblasti odbrane i sigurnosti.⁴⁹

U skladu sa načelom *obligacioni odnosi i korištenje javnim sredstvima* Uputstvom 2014/25/EU uveden je pojam povezanog društva. Imajući u vidu da ugovorni organ izdvaja određena sredstva iz budžeta, evropski zakonodavac je ovim Uputstvom odredio da se povezanim društvom smatra ekonomski subjekat koji je u ukupnom svom prometu imao 80 % prometa sa jednim ugovornim organom tokom prethodne tri godine. U takvim okolnostima nije moguće ponovno zaključivanje ugovora o javnoj nabavci.⁵⁰ Ovaj pojam ne smije se poistovjetiti sa pojmom povezanih društava po Zakonu o privrednim društvima.⁵¹

IV) Načelo Savjesnosti i poštenja

ZOO sadrži odredbu da su u zasnivanju obligacionih odnosa i ostvarivanju prava i obaveza iz tih odnosa učesnici dužni pridržavati se načela savjesnosti i poštenja.⁵² Ovo načelo može biti osnov da se odredba o suzbijanju korupcije i sprečavanju sukoba interesa u Uputstvu 2014/23/EU transformira u ZOO. Na ovom načelu može se zasnivati upravni postupak radi zaključivanja ugovora o koncesijama.

Načelo savjesnosti i poštenja razrađuje se u upravnim ugovorima i institutom izvršenja ugovora o koncesiji. Kao što kod ugovora o zakupu postoji podzakup, tako se izvršenje dogovorene koncesije može prenijeti na treći pravni subjekat. Pri tome se moraju ispoštovati sve obaveze kakve su određene koncesionaru.⁵³

48 Modificirani član 5. Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78).

49 Član 13 i 14. Uputstva 2014/24/EU.

50 Član 29. Uputstva 2014/25/EU.

51 Član 51.-59. Zakona o privrednim društvima FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 81/15).

52 Član 12. Zakona o obligacionim odnosima.

53 Član 42. Uputstva 2014/23/EU o *podugovaranju*.

Pravna zaštita načelu savjesnosti i poštenja u ugovoru o koncesijama pruža se praćenjem i izvještavanjem. Praćenjem se u stvari nadzire zaštita zakonitosti u ugovorima o koncesiji. Za potrebe ovih ugovora ovaj institut nazvan je praćenje i izvještavanje, jer se pojam nadzor koristi za zakone na osnovu kojih se izdaje upravni akt.

Zakonitost u upravnim ugovorima o koncesijama štiti se od protivpravnog ponašanja kao što su, prevara, korupcija, sukob interesa ili druge ozbiljne nepravilnosti ili sistemski problemi. O tome se moraju obavijestiti nacionalne revizorske službe, sudovi ili drugi odgovarajući organi ili strukture, kao što su javni pravobranitelj, nacionalni parlamenti ili odbori.⁵⁴

Odredbama o izvršenju ugovora o javnoj nabavci pruža se također pravna zaštita načelu savjesnosti i poštenja. Takvu funkciju imaju odredbe o: uvjetima za izvršenje ugovora i podugovaranju.⁵⁵

V) Načelo Slobode uređivanja obligacionih odnosa

ZOO sadrži odredbu da učesnici u prometu slobodno uređuju obligacione odnose po svojoj volji, ali ih ne mogu uređivati suprotno ustavom utvrđenim načelima društvenog uređenja, prinudnim propisima, dobrim običajima i moralu društva.⁵⁶ Iz stare formulacije ovog načela treba jedino izbaciti pojam „socijalističkog samoupravnog“, jer ova ideologija pripada političkoj historiji. Za ugovore o koncesijama i ugovore o javnim nabavkama posebno je važno načelo slobode uređivanja obligacionih odnosa. Naime, na osnovu ovog načela potrebno je u pravo koncesija doslovno prenijeti odredbe o: norma definicijama, društvenim i posebnim uslugama, mješovitim ugovorima, ugovorima koji obuhvaćaju obje djelatnosti navedene u Prilogu II i druge djelatnosti, rezerviranim koncesijama, uslugama istraživanja i razvoja.⁵⁷ Pored ovih odredbi, to su i odredbe o: sadržaju ugovora o koncesiji,⁵⁸ te predmetu i cijeni koncesije. Predmet koncesije⁵⁹ su djelatnosti čije vršenje se prenosi na koncesionara.

U skladu sa ovim načelom je odredba o pravilima o pragu i metodama izračunavanja procijenjene vrijednosti koncesija, te o pravilima o reviziji praga. Vrijednost koncesije je ukupni promet koncesionara ostvaren tokom trajanja ugovora, bez PDV-a, kako ga je procijenio javni koncedent ili

54 Više o tome vidi član 45. Uputstva 2014/23/EU o praćenju i izvještavanju.

55 Član 70. i 71. Uputstva 2014/24/EU.

56 Član 10. Zakona o obligacionim odnosima.

57 Vidi članove 5, 19.-25. Uputstva 2014/23/EU.

58 Vidi članove 26. Zakona o Koncesijama BiH i člana 29. Zakona o koncesijama FBiH.

59 Predmet koncesije uređen je članom 3. Zakona o koncesijama FBiH.

koncedent, s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije i s obzirom na robu koja je vezana uz te poslove i usluge.... Procijenjena vrijednost koncesije izračunava se objektivnom metodom utvrđenom u dokumentaciji o koncesiji.⁶⁰ Ova pravila pripadaju upravnopravnim ograničenjima u formiranju vrijednosti koncesije. Dakle, cijena koncesije ne uređuje se po zakonu ponude i potražnje kao na tržištu, nego po unaprijed određenim normama.

Ovo načelo također je opravdanje da se koncesije urede ZOO. Naime, ovim zakonom uređuje se svaki promet, dakle i promet predviđen za koncesije. Ovakav promet, u stvari, preduzima se radi uređenja pravnih odnosa. Zato ovu procjenu u nalazu i mišljenju mora dati vještak finansijske struke. Budući da se zaključivanjem koncesije zasniva novi pravni odnos u kojem učestvuje javni koncedent ili koncedent, upravni postupak je najprikladniji za njegovo zaključenje u zajedničkim institucijama BiH, entiteta i jedinicama lokalne samouprave. Prikladnost predloženog normativnog rješenja može se argumentirati i odredbom o reviziji praga koncesije u skladu sa Sporazumom Svjetske trgovinske organizacije o javnoj nabavi („GPA”) za koncesije radova.⁶¹

U pravu javnih nabavki u Uputstvu 2014/24/EU i Uputstvu 2014/25/EU prinudne su odredbe o: norma definicijama, mješovitoj nabavci, pravilima koja se primjenjuju na komunikaciju, nomenklaturama, sukobima interesa, izboru sudionika i dodjeli ugovora. Prinudnim pripada i odredba o uvjetima povezanim s GPA-om i drugim međunarodnim sporazumima. Ova odredba treba da se unese u ZUP BiH, FBiH i RS.⁶²

Prinudnim pripadaju i odredbe o povjerljivosti podataka⁶³. Budući da u pravu BiH postoji Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, FBiH i RS, nije potrebno ovu odredbu prenijeti u ZOO, nego treba da se transformira u novi Zakon o slobodi pristupa informacijama.

Ugovorne strane slobodno uređuju obligacione odnose po svojoj volji primjenom odredbi o: dinamičkom sistemu nabavke, elektroničkim dražbama, elektroničkim katalozima, središnjim aktivnostima nabavke i središnjim službama za nabavku, povremenoj zajedničkoj nabavci, nabavkama koje uključuju ugovorne organe iz različitih država članica. Ovim odredbama pripadaju i one o objavljivanju i transparentnosti, koje obuhvataju: prethodne informacijske obavijesti, obavijesti o nadmetanju, obavijesti o dodjeli ugovora, oblik i način objave obavijesti, objavu na racionalnoj razini,

60 Više o tome vidi članove 8. i 9. Uputstva 2014/23/EU.

61 Više o tome vidi član 9. Uputstva 2014/23/EU.

62 Član 2,3, 22.-25, 56.-69. Uputstva 2014/24/EU, član 40.-42. Uputstva 2014/25/EU.

63 Član 21. Uputstva 2014/24/EU, član 28. Uputstva 2014/23/EU i član 39. Uputstva 2014/25/EU.

elektroničku dostupnost dokumentacije o nabavci, pozive kandidatima, obavještanje natjecatelja i ponuditelja, te rezervirane ugovore u Uputstvu 2014/25/EU.⁶⁴

Odredbe o mješovitoj nabavci pripadaju prinudnim propisima. Obuhvataju istu djelatnost ili nabavku koja obuhvata više djelatnosti. U ovim odredbama izričito se spominje pojam ugovor, pa nema potrebe da se izdvaja iz ZOO, koji već sadrži načela za javne, odnosno upravne ugovore.⁶⁵

Prema slobodnoj volji provodi se i priprema prije pokretanja postupka nabavke. Obuhvata: prethodnu provjeru tržišta; prethodno sudjelovanje natjecatelja ili ponuditelja; tehničke specifikacije; oznake; izvještaje o testiranju, potvrđama i drugim načinima dokazivanja, varijantama, podjeli ugovora u grupe, određivanju rokova.⁶⁶

Cijena ugovora o javnim nabavkama uređena je odredbama o iznosima pragova, metodama za obračun procijenjene vrijednosti nabavke i o reviziji pragova.⁶⁷ Sve su to imperativne pravne norme koje su općenito obavezne po ZOO u vezi sa ništavosti ugovora. Naime, svaki ugovor protivan prinudnim propisima je ništav.⁶⁸

Posebne odredbe za nabavku koja uključuje odbrambene i sigurnosne aspekte⁶⁹ ne treba preuzeti o ZOO, nego u zakone o sigurnosti *de ferenda* i izmjene i dopune Zakona o službi u oružanim snagama BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 88/05).

Načelo sloboda uređivanja obligacionih odnosa primjenjuje se i u odredbi o rezerviranim ugovorima o javnim nabavkama.⁷⁰

Uputstvo 2014/25/EU u dijelu o odabiru učesnika i dodjeli ugovora sadrži prinudne odredbe ali i odredbe da organi uprave odnose pri zaključivanju ugovora o javnim nabavkama

mogu urediti po svojoj volji. To su odredbe o: općim načelima, kvalifikaciji i kvalitativnom odabiru, kvalifikacijskom sistemu, kriteriju za kvalitativni odabir, oslanjanju na sposobnost drugih subjekata, primjeni osnova za isključenje i kriterija za odabir predviđenih Direktivom 2014/24/EU, te o: normama osiguranja kvaliteta i upravljanja okolišom, kriterijima za dodjelu ugovora, trošku životnog vijeka, te izuzetno niskim ponudama.⁷¹

64 Član 34.-39, 48.-55. Uputstva 2014/24/EU i član 52.-57. Uputstva 2014/25/EU.

65 Član 5. i 6. Uputstva 2014/25/EU.

66 Član 58-66. Uputstvo 2014/25/EU i član 40-47. Uputstva 2014/24/EU.

67 Član 4.-6. Uputstva 2014/24/EU i član 15.-17. Uputstva 2014/25/EU.

68 Član 103. ZOO.

69 Član 21. i 23. Uputstva 2014/23/EU, član 15, 16. i 17. Uputstva 2014/24/EU, član 24.-27. Uputstva 2014/25/EU.

70 Član 20. Uputstva 2014/24/EU.

71 Član 76.-84. Uputstva 2014/25/EU.

VI) Načelo Obligacioni odnosi i okvirni sporazumi

ZOO sadrži odredbu da su društvene pravne osobe pri zasnivanju obligacionih odnosa radi izvršavanja samoupravnog sporazuma koji su međusobno zaključile dužne postupati u skladu s tim samoupravnim sporazumom./ U zasnivanju obligacionih odnosa društvene pravne osobe dužne su voditi računa o samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima koje su zaključile sa drugim i o svojoj odgovornosti za izvršavanje obaveza preuzetih tim samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima.⁷²

U ovom načelu ideološki pojam samoupravnih sporazuma potrebno je zamijeniti pojmom okvirnih sporazuma radi transformacije Uputstava br. 24 i 25 iz 2014. godine, pojam društvenih dogovora mora se potpuno izbaciti, a pojam društvene pravne osobe mora se zamijeniti pojmom javnopravne osobe.

Zakon o javnim nabavkama sadrži norma definiciju i odredbu o ovom sporazumu⁷³ različitu od odredbi o ovim sporazumima u Uputstvima 2014/24/EU i 2014/25/EU. Potrebno je mijenjati ih pri preuzimanju i ove odredbe. U pravu EU postoje dvije vrste okvirnog sporazuma za javne nabavke radi zaključivanja ugovora o javnoj dodjeli ugovora. Jedan okvirni sporazum važi općenito za sve vrste javnih nabavki, a drugi okvirni sporazum važi za djelatnosti vodosnabdijevanja, pošte, snabdijevanja električnom energijom i saobraćaja. To su različiti opći pravni akti. Zato se pri transformaciji uputstava o javnim nabavkama o ovome mora voditi računa tako što će se normirati dvije grupe odredbi za javne nabavke. Razlike nisu male pa se pri preuzimanju ovih odredbi mora navesti u naslovu odgovarajućeg člana o kojoj vrsti okvirnog sporazuma se radi. Jedna grupa namijenjena je općenito za sve nabavke, a druga samo za djelatnosti vodosnabdijevanja, pošte, snabdijevanja električnom energijom i saobraćaja.

Kod okvirnog sporazuma radi se o pravnom aktu između jednog ili više koncedenata i jednog ili više privrednih subjekata. Svrha mu je utvrđivanje uvjeta za ugovore, koji se moraju dodijeliti u toku određenog vremena, a naročito u odnosu na cijenu i eventualno količine (mnoštva) koje se uzimaju u obzir.⁷⁴

72 Član 6. Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78).

73 Član 2 pod tačkom n) i član

74 Vidi član 33. Uputstva 2014/24/EU o *Okvirnim sporazumima* član 51. Uputstva 2014/25/EZ o *Okvirnim sporazumima*.

III. Nova načela u zakonu o obligacionim odnosima

Uputstva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU sadrže potpuno ista načela prava upravnih ugovora: samostalnosti organa uprave, jednakog tretmana (postupanja)- nediskriminacije i transparentnosti.⁷⁵ Treba ih uvrstiti u osnovna načela ZOO.

Načelo samostalnosti organa uprave treba da se prilagodi ustavnoj strukturi BiH i treba da glasi: Priznaje se samostalnost teritorijalnih pravnih osoba u zajedničkim institucijama BiH, entiteta i jedinica lokalne samouprave. Ove pravne osobe slobodne su odlučiti, kako se može upravljati vršenjem građevinskih radova i pružanjem usluga, da se time za javne usluge može garantirati naročito visok stepen kvaliteta, sigurnosti i cjenovne pristupačnosti, jednako postupanje kao i unapređenje općeg pristupa i korisničkih prava.

Ove pravne osobe mogu odabrati da svoje zadatke od javnog interesa ispunjavaju vlastitim sredstvima ili u saradnji sa drugim pravnim osobama ili ih povjeriti privrednim subjektima.⁷⁶

Javni koncedent i koncedent postupaju prema svim privrednim subjektima jednako i bez diskriminacije i štite u svojim postupcima transparentnost i srazmjernost. Javni koncedent i koncedent nastoje garantirati transparentnost postupka dodjele i ispunjavanja ugovora, izuzimajući obavezu tajnosti, odnosno povjerljivosti.⁷⁷

I) Obavještenja o zaključenju koncesije

Uputstvo 2004/23/EU dopušta javnom koncedentu ili koncedentu da sami propišu upravni postupak dodjele koncesija. Iz ove slobode normiranja izuzeta su obavještenja koja njemačka nauka upravnog prava naziva neformalnom jednostavnom upravnom djelatnosti. Ova nauka nema jedinstven stav da li postoje javnopravna ili privatnopravna neformalna jednostavna upravna djelatnost.⁷⁸ Budući da ni teorija nema jasnog stava o tome, obavještenja o zaključenju koncesija mogu se normirati u ZOO *de ferenda*. To su odredbe o: obavijesti o koncesiji, obavijesti o dodjeli koncesije, obliku i načinu objavljivanja obavijesti, elektroničkoj dostupnosti dokumentacije o koncesiji, te o suzbijanju korupcije i sprečavanju sukoba interesa.⁷⁹

⁷⁵ Član 18. Uputstva 2014/24/EU, član 36. Uputstva 2014/25/EU.

⁷⁶ Član 2. Uputstva 2014/23/EU.

⁷⁷ Član 3. Uputstva 2014/23/EU.

⁷⁸ Barbara Remmert, *Schlichtes Verwaltungshandeln*, str. 832-853 u udžbeniku Martin Burgi i dr., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, 2010. godina.

⁷⁹ Član 31.-35. Uputstva 2014/23/EU.

Dokumentacija o koncesiji je bilo koji dokument koji je sastavljen ili na koji javni naručitelj ili naručitelj upućuje, a u kojem se opisuju ili određuju elementi koncesije ili postupka, uključujući obavijest o koncesiji, tehničke i funkcionalne zahtjeve, predložene uvjete koncesije, formate dokumenata koje podnose natjecatelji ili ponuditelji, informacije o općim primjenjivim obavezama te svu dodatnu dokumentaciju.⁸⁰

II) Pregovarački postupak za javne nabavke

ZOO sadrži odredbe o zaključenju ugovora podijeljene na više grupa. Prva grupa uređuje kako se postiže saglasnost volja. Jedan od načina su i pregovori kao način nastanka ugovora. Opće odredbe o tome nisu dovoljne za zaključivanje ugovora o javnim nabavkama. Uputstva 2014/24/EU i 2014/25/EU sadrže odredbe o pregovaračkom postupku.⁸¹ Pri tome druga riječ u ovom pojmu „postupak“ stvara dojam da se radi o nekom upravnom postupku. To nije tačno, jer se ni u kakvom upravnom postupku ne pregovara. Zato bi bilo bolje da je evropski zakonodavac upotrijebio samo pojam „pregovaranje“ pa ove zabune ne bi bilo. U ZOO treba prenijeti dva pregovaračka postupka, jer ih je toliko i predviđeno.

III) Izuzeci od primjene uputstava 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU

Uputstva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU sadrže odredbe o izuzecima na koje se ovi pravni akti ne primjenjuju. Ove izuzetke treba normirati u posebnom dijelu ZOO na kraju svakog odjeljka o pravu koncesija i javnih nabavki.

U pravu koncesija radi se o: izuzećima primjenjivim na koncesije koje dodjeljuju javni koncedenti i koncedenti, posebnim izuzećima u elektroničkim komunikacijama, posebnim izuzećima u području vodne privrede, koncesijama dodijeljenim povezanom društvu, koncesijama dodijeljenim zajedničkom pothvatu ili koncedentu koji je sastavni dio zajedničkog pothvata, priopćavanju informacija od strane koncedenta, isključivanju djelatnosti koje su izravno izložene tržišnom natjecanju, koncesijama između javnopravnih osoba.⁸²

80 Član 5. pod tačkom 12. Uputstva 2014/23/EU.

81 Član 47. i 50. Uputstva 2014/25/EU i član 32. Uputstva 2014/24/EU.

82 Član 10-17. o izuzecima u Uputstvu 2014/23/EU o dodjeli koncesija.

U pravu javnih ugovora prema Uputstvu 2014/24/EU izuzeci obuhvataju: posebna izuzeća u području elektroničkih komunikacija, dodijeljene javne ugovore i projektne konkurse organizirane prema međunarodnim pravilima, posebna izuzeća za ugovore o uslugama, ugovore o uslugama dodijeljene na osnovi isključivog prava, ugovore između subjekata u javnom sektoru. Ugovore u sektoru vodoprivrede, energetike i saobraćaja, te poštanskih usluga nije potrebno unositi u ZOO, jer su posebno uređeni Uputstvom 2014/25/EU.⁸³ Uputstvo 2014/25/EU sadrži izuzeća o: ugovorima dodijeljenim u svrhu daljnje prodaje ili iznajmljivanja trećim osobama, dodjeli ugovora i provedbi projektnih natječaja u svrhe koje ne uključuju obavljanje obuhvaćene djelatnosti ili svrhu obavljanja takve djelatnosti u trećoj zemlji, dodjeli ugovora i provedbi projektnih konkursa u skladu s međunarodnim pravilima, posebnim izuzećima za ugovore o uslugama, ugovorima o uslugama dodijeljenim na osnovu isključivog prava, te ugovorima koje dodjeljuju određeni naručitelji u svrhu kupovine robe i nabavke energije ili goriva za proizvodnju energije.⁸⁴ Potrebno je unijeti i izuzeća u pogledu posebnih odnosa saradnje, povezanih društava i zajedničkih pothvata. Obuhvataju ugovore između javnih naručitelja, dodjelu ugovora povezanim društvima i dodjelu ugovora o zajedničkom pothvatu ili naručitelju koji je sastavni dio zajedničkog pothvata.⁸⁵

IV. Upravni postupak za zaključivanje upravnog ugovora

I) Nova načela u Zakonu o upravnom postupku

Radi zaštite pravnog subjektiviteta privrednih subjekata, kao i u svim drugim upravnim stvarima, potrebno je u ZUP-u normirati načelo zaštite subjektivnih prava ili ovlaštenja stranke. Ovo načelo može se normirati od načela: zaštite prava građana i javnog interesa, saslušanja stranke i pomoći nekoj stranci u važećem ZUP-u⁸⁶, dok njihovi nazivi neće ostati u novom ZUP-u.

83 Član 7.-12. Uputstva 2014/24/EU.

84 Član 18.-23. Uputstva 2014/25/EU.

85 Član 28.-30. Uputstva 2014/25/EU.

86 (1) Kad organi uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima vode postupak i rješavaju, dužni su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava u skladu s Ustavom BiH, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda i Aneksom 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, vodeći pri tom računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava drugih osoba, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.

U ZUP potrebno je dopuniti i pravnu prazninu u odredbi o načelu ekonomičnosti. *Postupak se ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje učestvuju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.*⁸⁷ Nedostatak ove odredbe je u tome što pravni standard *sa što manje troškova* nije predviđen za izvršenje budžeta nadležnog organa uprave. Istovremeno tekst *i gubitka vremena* pripada načelu efikasnosti u upravnom postupku. Zato odredba o načelu ekonomičnosti *de ferenda* u sva tri ZUP-a u BiH treba da bude: *Postupak se ima voditi brzo i sa što manje troškova za budžet, stranke i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.*

II) Upravni postupak za upravne ugovore općenito

U pravnom poretku u BiH prikladno je da se u Zakon o upravnom postupku BiH, FBiH i RS unesu odredbe o zaključivanju upravnih ugovora kako su normirani u Saveznom zakonu o upravnom postupku SR Njemačke. To su subordinirani i koordinirani upravni ugovori.⁸⁸

III) Postupak dodjele koncesija

Uputstvo 2014/23/EU sadrži odredbu da su javni koncedent i koncedent slobodni u propisivanju postupka izbora koncesionara. To znači da ga države same svojim zakonima slobodno uređuju. U uvjetima kakvi vladaju u BiH, postupci o dodjeli koncesija ostaće isti na svakom nivou vlasti. Zajedničko im je samo što će ih sadržavati ZUP u zajedničkim institucijama BiH, te institucijama FBiH i RS. Jedino ograničenje odnosi se na obavezu poštovanja

(2) Kad službena osoba koja rješava neku upravnu stvar, s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili ocijeni da određena stranka ima osnova za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to.

(3) Prije donošenja rješenja, koje zahvata u prava stranke, stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima važnim za donošenje rješenja.

(4) Rješenje se može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kad je to zakonom određeno.

(5) Organ koji vodi postupak starat će se da neznanje stranke i drugih učesnika u postupku, ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.

⁸⁷ Član 11. Zakona o upravnom postupku BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 29/02) i član 14. Zakona o upravnom postupku FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/98).

⁸⁸ Paragraf 54-Saveznog zakona o upravnom postupku u Republici Njemačkoj.

načela jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti. Posebno tokom postupka dodjele koncesije, javni koncedent ili koncedent ne smiju davati informacije na diskriminirajući način kojim bi se moglo pogodovati pojedinim natjecateljima ili ponuditeljima u odnosu na druge.

Pored toga, države članice moraju preuzeti sva pravila o garancijama u upravnom postupku dodjele koncesija kako su normirana u Uputstvu 2014/23/EU. Garancije obuhvataju: tehničke i funkcionalne zahtjeve, procesne garancije, odabir natjecatelja i kvalitativnu ocjenu natjecatelja, rokove za primanje zahtjeva i ponuda za koncesiju, pružanje informacija natjecateljima i ponuditeljima, te kriteriji za odabir.

U drugostepenom upravnom postupku o zakonitosti javnih nabavki treba da odlučuje neposredno viši organ uprave, a ako tog organa nema nadležan treba da bude isti organ višeg stepena kakav je i za javne nabavke.

IV) Upravni postupak za javne nabavke

Uputstva 2014/24/EU i Uputstva 2014/25/EU sadrže istoimene odredbe o upravnom postupku za zaključivanje ugovora o javnim nabavkama. To su: uvjeti povezani sa GPA-om i drugim međunarodnim sporazumima, odabir postupaka, otvoreni postupak, ograničeni postupak, takmičarski postupak uz pregovore, takmičarski dijalog, partnerstvo za inovacije.⁸⁹ Ove odredbe razlikuju se u nijansama, pa se moraju odvojeno prenijeti u ZUP za upravne ugovore o javnim nabavkama, bez obzira što su njihovi instituti istoimeni.

V) Zaštita zakonitosti u drugostepenom upravnom postupku za javne nabavke

Zakon o javnim nabavkama sadrži odredbu da je URŽ nadležan ispitivati zakonitost primjene ovog zakona i podzakonskih akata. Ovaj Ured je birokratska uprava i nepotrebno opterećenje uprave u zajedničkim institucijama BiH. Istovremeno je i protivzakonit, jer se po ZUP BiH i ZUP FBiH žalba protiv upravnih akata federalnih i kantonalnih organa uprave i upravnih ustanova ne može podnijeti organima uprave i upravnim ustanovama u zajedničkim institucijama BiH. Ovakav pristup zaštiti zakonitosti mora se promijeniti.

Takve mogućnosti već sada pruža organizacija drugostepenog odlučivanja u upravnom postupku. Zato je potrebno dopuniti odredbe o nadležnosti za žalbe i propisati da je za njihovo rješavanje na svakom nivou vlasti nadležan organ određen za drugostepeno odlučivanje osnovan odgovarajućim aktom Vijeća

⁸⁹ Član 26.-32. Uputstva 2014/24/EU i član 43.-46, 48. i 49. Uputstva 2014/25/EU.

ministara BiH, Vlade FBiH, Vlade RS, vlade kantona ili statutom jedinice lokalne samouprave. Dakle, URŽ kao upravna organizacija specijalno za žalbe u pravu javnih nabavki nije potreban. Odredbe o sadržaju žalbe potpuno su nepotrebne, jer ih već predviđaju ZUP BiH, FBiH i RS.

VI) Agencija za javne nabavke

Agencija za javne nabavke je samostalna upravna organizacija neophodna za rad svakog organa uprave. Nakon ukidanja Zakona o javnim nabavkama potrebno je odredbe o ovoj Agenciji prenijeti u Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave ili neki drugi zakon.

VII) Direktna primjena uputstva

Uputstva sadrže i neposredno primjenjive odredbe koje nije potrebno transformirati u ZOO, jer uređuju odnose između države članice EU i Evropske komisije. Tako je, npr. Evropska komisija ovlaštena donijeti delegirane akte za izmjenu ovih propisa, kako bi, prema potrebi, dodala nove međunarodne sporazume koje su ratificirale sve države članice ili ako postojeće međunarodne sporazume nisu ratificirale sve države članice ili su izmijenjeni na neki drugi način, npr. s obzirom na njihovo područje primjene, sadržaj ili naziv.⁹⁰

Zato je u ZOO potrebno navesti da se ova Uputstva ne transformiraju u ZOO.

Zaključak

Osnovna načela u Zakonu o obligacionim odnosima sadrže opći pravni osnov za upravne ugovore. Normiranjem ovih ugovora stvoriće se normativnopravni osnov da se poznato znanje o općem i posebnom upravnom pravu proširi. Tako će Zakon o obligacionim odnosima biti osnov za snažnije učešće privatnog prava u javnom pravu. Time će se dati autentičan doprinos teoriji upravnog prava, koji se po njemačkoj teoriji upravnog prava može svrstati u zajedničko pravo. To je „mješovito pravo“ o kome savremena teorija upravnog prava nije uspjela dati odgovarajući pravni pojam. Ako bi se usvojio prijedlog da Zakon o obligacionim odnosima bude pravni izvor prava upravnih ugovora, moraće se dopuniti i odredba o načelu ravnopravnosti učesnika u obligacionim odnosima. Tako se ispred riječi „obligacionom“ mora ubaciti riječ „privatnom“ pa će ovo načelo glasiti: *Učesnici u privatnom obligacionom*

90 Član 30. Uputstva 2014/23/EU u skladu sa članom 48.

odnosu su ravnopravni. Ovakav zaokret sa Zakonom o obligacionim odnosima biće u skladu s tim da se za zaključivanje upravnih ugovora mora provesti upravni postupak po ZUP-u. U ZUP-u treba da bude predviđeno više postupaka zavisno od toga kakav način zaključivanja ugovora želi primijeniti nadležni organ uprave.

Literatura

1. Čizmić Mirsad, *Pravna priroda ugovora o javnim nabavkama u pravnom poretku BiH*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 27, 2014. godina,
2. Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Verlag Österreich 2000, zweite vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960. godina
3. Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, *Upravno pravo*, izdavač Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, četvrto izmijenjeno izdanje
4. Martin Burgi, Dirk Ehlers, Bernd Grzeszick, Elke Gurlit, Matthias Jestaedt, Markus Möstel, Hans-Jürgen Papier, Hermann Pünder, Barbara Remmert, Matthias Ruffert, Arno Scherzberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, 2010. godina
5. Zakon o obligacionim odnosima
6. Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 39/2014 i 59/2022)
7. Zakon o upravnom postupku BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16).
8. Zakon o upravnom postupku FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99)
9. Zakon o upravnom postupku RS („Sl. glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018)
10. Uputstvo o dodjeli koncesija br. 2014/23/EU (Sl. novine EU, L 94/1)
11. Uputstvo o javnoj dodjeli naloga i radi ukidanja Uputstva 2004/18/EZ, br. 2014/24/ EU (Sl. novine EU, L 94/65)
12. Uputstvo o dodjeli ugovora od davaoca naloga u snabdijevanju vodom, energijom i prometa kao i poštanskih usluga i radi ukidanja Uputstva 2004/17/EZ, br. 2014/25/EU (Sl. novine EU, L 94/243)