

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК (REVIEW SCIENTIFIC ARTICLE)

ДОКАЗИВАЊЕ У ПОСТУПКУ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Јелена Рачић¹

*Канцеларија за разматрање жалби Босне и
Херцеговине – Сједиште Сарајево*

Апстракт: Рад разматра правне аспекте доказивања у поступку правне заштите у јавним набавкама у Босни и Херцеговини. Циљ рада је да се кроз анализу теоријских, законских и практичних елемената доказивања у поступку правне заштите пред Канцеларијом за разматрање жалби Босне и Херцеговине, размотри питање могућности сазнања истине о чињеницама које се у овом поступку утврђују. Доказивање се посматра кроз појам, терет и стандарде доказивања, те утицај ових института на поступак правне заштите. Посебан акценат се ставља на начела поступка правне заштите посматрана кроз њихов међусобни однос и утицај на поступак доказивања. Радом се преиспитује уређење материје доказивања у поступку правне заштите, и то питања неједнаког стандарда доказивања за странке у поступку, као и концепт начела поступка правне заштите. У том смислу, рад садржи критички осврт на постојећа законска рјешења, са приједлогом промјене правног оквира ради ефикаснијег провођења поступка правне заштите.

Кључне ријечи: доказивање, јавне набавке, управни поступак, терет доказивања, стандарди доказивања.

1. УВОД

Поступак правне заштите у јавним набавкама представља механизам који омогућава легитимисаним лицима да преиспитају законитост одлука уговорних органа у поступцима јавних набавки. Правни оквир правне заштите у јавним набавкама у Босни и Херцеговини уређен је Законом о јавним набавкама², те супсидијарном примјеном Закона о управном поступку

¹ Мастер правник. Ауторка је чланица Канцеларије за разматрање жалби Босне и Херцеговине у сједишту у Сарајеву, е-пошта: jelenaracic1987@gmail.com.

² Закон о јавним набавкама, *Службени гласник БиХ*, бр. 39/14, 59/22 и 50/24.

ку³. У том смислу поступак правне заштите у јавним набавкама уоквирен је правним правилима садржаним у Закону о јавним набавкама и Закону о управном поступку, што овом поступку даје карактер посебног управног поступка.

Доказивањем се обезбјеђује провјера истинитости правно релевантних чињеница, те омогућава органу који доноси одлуку да потпуно и правилно утврди чињенично стање, све ради правилне примјене материјалног права на конкретан случај. Истина је сагласност субјективног става са објективном стварности. У контексту јавних набавки, доказивањем се обезбјеђује утврђивање чињеница у погледу провјере законитости аката и радњи уговорних органа у поступцима јавних набавки. Тако, утврђивање истине о постојању или непостојању одређене правно релевантне чињенице представља једну од вриједности поступка правне заштите, а истина утврђена у поступку, омогућава повјерење у систем правне заштите и одраз је правне сигурности.

Поступак правне заштите иницира се искључиво жалбом заинтересованог понуђача који оспорава акте и радње уговорног органа у поступку јавне набавке. Жалба се изјављује Канцеларији за разматрање жалби Босне и Херцеговине (у даљем тексту Канцеларија)⁴. Размишљање о начину утврђивања чињеница у поступку правне заштите од стране Канцеларије повод је за писање овог рада, прије свега ради врло честог очекивања да овај орган при одлучивању о жалби легитимисаног лица, извршава свеобухватну контролу законитости поступања уговорног органа у поступку јавне набавке. Међутим, на путу контроле законитости проведеног поступка јавне набавке, мноштво је правних правила и ограничења која битно утичу на могућност утврђивања чињеница у поступку. Истина о чињеницама у поступку правне заштите тражи се између жалбених навода странака и доказа које предлажу, додатних законских ограничења у погледу контроле⁵, постављених стандарда доказивања, али ипак знатно великих овлашћења Канцеларије за контролу поступка по службеној дужности. Управо овакав оквир упућује на начела која доминирају поступком правне заштите, а то су расправно начело, начело материјалне истине, те начело заштите јавног интереса.

³ Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16.

⁴ Самостални и независни орган у Босни и Херцеговини, основан чланом 93. Закона о јавним набавкама ради рјешавања по жалбама изјављеним у поступцима јавних набавки.

⁵ Изостанак дужности контроле чињеничног и правног стања које је било предмет претходне жалбе у истом поступку јавне набавке (члан 104. став (2) ЗЈН); Губитак права испитивања законитости по истом основу у каснијој фази поступка, у случају пропуштања изјављивања жалбе у ранијој фази (члан 101. став (7) ЗЈН); Правни оквир Активне легитимације (члан 97. ЗЈН).

Значај обраде ове теме огледа се у тражењу одговора на питање како постојеће законско рјешење утиче на систем правне заштите у јавним набавкама, односно колико ефикасно се преиспитују одлуке уговорних органа. Оно што карактерише поступке јавних набавки јесте чињеница трошења јавних средстава и обавеза намјенског трошења јавних средстава, гдје контрола провођења поступка мора бити ефикасна. Управо зато, материју доказивања, са свим специфичностима у поступку правне заштите у јавним набавкама потребно је анализирати кроз релевантне правне институте и начела, те преиспитати утицај који имају на сам поступак правне заштите.

Основ рада је догматски метод изучавања доказивања у поступку правне заштите, ради тумачења и анализе постојећег правног оквира, а са циљем правилног схватања и примјене у пракси. Системска анализа присутна је у проучавању и повезивању релевантних правних института у оквиру материје доказивања, кроз настојање да се пронађе циљ и мјесто у систему сваке од правних норми. Анализом овог правног института кроз садржајне аспекте доказивања у поступцима и темељних начела поступака отворило се питање одрживости појединих законских рјешења. Због тога, рад садржи и критички осврт на поједина правна рјешења, те указује на потребу промјене законског оквира, све са циљем пружања веће правне сигурности, ефикасније правне заштите, те остварења основних циљева јавних набавки у Босни и Херцеговини (*de lege ferenda*). Такође, компаративни метод присутан је кроз анализирање начела поступка правне заштите, и то уређење ових питања у Србији и Хрватској.

Рад је конципиран тако да су прво приказани теоријски аспекти доказивања, терет и стандарди доказивања, ради приближавања релевантних појмова. Посебан акценат ставља се на утицај различито постављеног стандарда доказивања у односу на странке у поступку, на сам поступак правне заштите. Кључна питања у овом дијелу су питања има ли мјеста примјени концепта терета доказивања у поступку правне заштите, те питање ефекта одлука Канцеларије донесених на темељу вјероватноће као стандарда доказивања, а посљедично и одрживости оваквог правног рјешења. Затим се обрађују начела поступка правне заштите и њихов међусобни однос. Кључно питање у овом дијелу је питање постоје ли услови за тражење материјалне истине у поступку правне заштите, а што се анализира кроз однос расправног начела и начела материјалне истине. Анализом свих наведених аспеката поступка правне заштите закључно се настоји одговорити на питање какав је ефекат постојећег законског рјешења на ефикасност поступка правне заштите у јавним набавкама.

2. ДОКАЗИВАЊЕ И ТЕРЕТ ДОКАЗИВАЊА У ПОСТУПКУ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ

Доказивање је процесни институт који има за циљ да се прописаним радњама дође до потпуно и правилно утврђеног чињеничног стања поступка, ради примјене материјалног права на конкретни случај. Тако, доказивање у управном поступку представља укупност активности ради утврђивања потпуног и тачног чињеничног стања као подлоге за поступање у управној ствари.⁶ Прије него што се примијени правно правило на одговарајући животни догађај, прво се мора правилно формирати чињенична премиса, односно увјерење о постојању одређених чињеница од којих зависи примјена права.⁷ Може се закључити да у току поступка доказивања странке настоје увјерити орган који одлучује у истинитост својих тврдњи, а радњама доказивања се провјерава истинитост тих тврдњи. Оцјена доказа представља посљедњу, завршну и најважнију активност, којом се постиже крајњи циљ доказивања.⁸

Доказивање у поступку правне заштите уређено је чланом 102. ЗЈН. Превасходно, ставом (1) овог члана прописана је дужност странака у поступку да изнесу све чињенице и доказе на којима заснивају своје захтјеве или одлуке, поступке, радње или нечињења, те предложе доказе којима се те чињенице утврђују. Странке у поступку правне заштите су жалилац, уговорни орган и одабрани понуђач, а својство странке могу имати и други привредни субјекти који имају правни интерес у поступку јавне набавке.⁹ Међутим, даљи ставови члана 102. ЗЈН разрађују питање расподеле терета доказивања у поступку правне заштите на начин да је уговорни орган дужан доказати постојање чињеница и околности на основу којих је донио одлуку о правима, предузео радње или пропуштања те провео поступке, који су предмет поступка по жалби, док је жалилац дужан доказати или барем учинити вјероватним постојање чињеница и разлога који се тичу правног интереса за подношење жалбе, повреда поступка или повреда материјалног права, које су истакнуте у жалби, за које зна или би требало да зна. Свака странка има право изјаснити се о захтјевима и наводима друге стране и предложити доказе, а Канцеларија за разматрање жалби свакој странци у поступку доставља поднеске које заприми у предмету, о којима се расправља о главној ствари или предлажу нове чињенице и докази.

⁶ Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку* (Београд, 2017) 174.

⁷ Гордана Стојановић, Ранка Рачић, *Парнично процесно право* (Требиње: Графокомерц а.д, 2008) 371.

⁸ Миодраг Н. Симовић, *Кривично процесно право Увод и општи дио* (Бихаћ: Правни факултет Универзитета у Бихаћу, 2005) 270.

⁹ Закон о јавним набавкама, чл. 94. ст. 1.

Право странке на изјашњавање и предлагање доказа конкретизује се кроз чињеницу да су предложени докази обавезан садржај жалбе, а са стране уговорног органа кроз обавезу достављања изјашњења на наводе жалбе. Изјашњење на наводе жалбе, у случају када се жалба оцјењује неоснованом од стране уговорног органа, уствари представља, како Томић наводи правно мишљење о свим наводима жалбе, његова оцјена жалбе у цјелини¹⁰.

У контексту јавних набавки циљ провођења радњи доказивања у поступку правне заштите је преиспитивање законитости аката уговорних органа, односно провјера да ли је уговорни орган на законит начин сачинио документацију поступка, те да ли је поступак провео у складу са општим принципима јавних набавки, те одабрао способног и поузданог понуђача за реализацију јавне набавке. Како је видљиво из законског оквира, иако се ради о посебном управном поступку, потребно је поставити питање улоге Канцеларије у креирању чињеничне основе поступка и предлагања доказа. Иако Канцеларија располаже овлашћењима за поступање по службеној дужности, овим радом се настоји одговорити на питање да ли је улога Канцеларије у креирању чињеничне основе поступка генерално пасивна, те да ли овај орган има овлашћење или обавезу за предлагање доказног материјала у сврху провјере спорних питања у поступку. Односно, да ли Канцеларија поступак доказивања проводи на темељу чињеница и доказа понуђених од странака у поступку, а истинитост спорне правно релевантне чињенице утврђује из тог чињеничног фонда?

Наконведеног доказног поступка може се десити да спорна правно релевантна чињеница остане неутврђена. Резултат поступка генерално може бити такав да је утврђено да спорна чињеница постоји или да не постоји, односно да је истинита или није истинита. Међутим, резултат исто тако може бити да није утврђено да ли спорна чињеница постоји или да ли је истинита (*non liquet*). Таква ситуација превазилази се концептом терета доказивања, односно орган који одлучује одлуку доноси на темељу правила о терету доказивања. Терет доказивања подразумева првенствено одређење шта урадити у случају *non liquet*.¹¹ Правила о терету доказивања служе да се изађе из ситуације када је спорна правно релевантна чињеница остала недоказана и наконведеног поступка доказивања, јер орган који одлучује мора донијети одлуку. Како наводи Бркић терет доказивања представља радну методу којом се рјешава криза спознаје приликом утврђивања чињеничног стања, те не представља одступање од исти-

¹⁰ Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку* (Београд: ЈП „Службени гласник“, 2019) 662.

¹¹ Едвин Кокић, „Појам и врсте терета тврдњи и доказивања у парничном поступку“, *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, 31, 15 (2022): 209.

не у поступку, али постигнута истина коју он подразумејева може носити различите атрибуте у зависности од владајућег концепта доказивања (тзв. материјална истина, процесна истина).¹² Примјена правила о терету доказивања подразумејева да је орган који одлучује и наконведеног поступка доказивања, става да је спорна правно релевантна чињеница остала недоказана. Дакле, до примјене правила о терету доказивања долази онда када је орган формирао став о чињеници и то на начин да сматра да није доказано постојање или непостојање спорне чињенице.

Терет доказивања може бити субјективни и објективни. Субјективни терет доказивања везује се за странке у поступку и њихову обавезу да изнесу све чињенице и доказе на којима заснивају своје тврдње, односно одређује која странка је дужна доказати истинитост својих тврдњи. Објективни терет доказивања се везује за орган који одлучује у поступку, односно установљава правила на темељу којих се излази из кризе спознаје, те одређује ко сноси ризик недоказаности. У том смислу, у поступку правне заштите у јавним набавкама субјективни терет доказивања је на странкама у поступку. Како је законом прописана дужност странака да изнесу све чињенице и предложе доказе на којима заснивају своје тврдње, Кнежевић истиче да је јасно да странке имају субјективни терет доказивања.¹³ Са друге стране, објективни терет доказивања, односно одговор на питање ко сноси терет недоказаности даје расподјела терета доказивања кроз стандарде доказивања. У поступку правне заштите у јавним набавкама терет недоказаности сноси уговорни орган јер у случају недоказаности његових тврдњи, са жалбом ће успјети жалилац, како је за истог постављен нижи стандард доказивања, односно довољно је да тврдње учини вјероватним. У том смислу, у поступку правне заштите упитна је уопште могућност примјене правила о терету доказивања, имајући у виду да ако се о чињеници, како наводи Кеча, закључује до нивоа вјероватности јер претежу разлози који потврђују њено постојање, примјена правила о терету доказивања губи смисао.¹⁴ Односно, како наводе Мрчела и Делост у зависности од тога колико је доказни стандард у појединим системима високо или ниско постављен – зависи чињеница хоће ли уопште доћи до примјене правила о терету доказивања или ће се чињеница и без тих правила сматрати утврђе-

¹² Снежана Бркић, „Терет доказивања у кривичном и парничном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2012 (2012): 328.

¹³ Марко Кнежевић, „Расправно начело у српском парничном поступку“ (докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, 2014) 55.

¹⁴ Ранко Кеча, „О терету доказивања у парничном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2013 (2013): 78.

ном.¹⁵ Такође, Рајко истиче да је концепт терета доказивања првенствено везан уз судске поступке, а тек у ограниченој мјери уз управни поступак, односно не може се у потпуности примијенити на управни поступак, јер је концепт терета доказивања у управном поступку прије свега од значаја поводом питања да ли је јавноправни орган у том поступку у цјелости испунио прописане обавезе везане за утврђивање чињеница потребних за рјешавање управне ствари.¹⁶

Управо на овом мјесту долази до изражаја специфичност поступка правне заштите у јавним набавкама који, иако посебни управни поступак, на странке у поступку ставља обавезу формирања чињеничне подлоге за доношење одлуке у поступку, јер нормира шта је која странка у поступку дужна доказати, док Канцеларија нема овлаштење предлагања доказа, чиме се уједно указује и на постојање правних норми које су својствене парничном, а не управном поступку. У том смислу, концепт терета доказивања генерално је могуће примијенити у поступку правне заштите, јер нормирана обавеза за странке у поступку да предложи доказе за своје тврдње, отвара могућност примјене овог правног института. Међутим, оно што онемогућава примјену овог концепта код постојећег законског оквира, јесте различито постављени стандард доказивања. Како остављање могућности доношења одлуке на темељу вјероватноће као стандарда доказивања подразумејева уствари доношење одлуке на темељу чињеница које нису у потпуности утврђене, тако примјена концепта терета доказивања нема смисла.

Значај концепта терета доказивања огледа се у томе да омогућава органу који одлучује да донесе одлуку и примијени материјално право на конкретан случај у ситуацији када је спорна правно релевантна чињеница остала недоказана након поступка доказивања. Управо ради отварања могућности примјене концепта терета доказивања у поступку правне заштите, постојећи правни оквир стандарда доказивања требало би преиспитати, поред осталих аргумената који ће бити изложени у наредним дијеловима рада. Омогућавање примјене правила терета доказивања, у ситуацијама када је спорна чињеница остала недоказана, уједно би омогућило Канцеларији да одлуку донесе, а терет недоказаности пребаци на странке у поступку, јер управо оне предлажу чињенице и доказе у поступцима заснованим на расправном начелу, као што је случај правне заштите у јавним набавкама у Босни и Херцеговини.

¹⁵ Марин Мрчела, Дамира Делост, „Доказни стандарди у казненом поступку“, *Полицијска сигурност*, 4-28 (2019): 419.

¹⁶ Ален Рајко, „Утврђивање чињеница и доказни поступак у управном спору“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 34 (1991): 517.

3. СТАНДАРДИ ДОКАЗИВАЊА У ПОСТУПКУ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ

3.1. Појам и законски оквир стандарда доказивања

Стандарди доказивања или утврђености чињеница представљају степен спознаје о одређеној чињеници. У правној теорији појмови доказивање и утврђивање чињеница у правилу су синоними, јер имају исто значење – утврдити постоји ли нека чињеница или она не постоји.¹⁷ Након проведеног поступка доказивања резултат чињеничног стања по питању утврђености спорних чињеница може бити различит, односно на различит начин упућивати на степен увјерености органа који одлучује у спорне чињенице.

Стандарди доказивања могу се посматрати кроз сумњу, вјероватноћу и извјесност. Иако Закон о јавним набавкама као релевантне степене спознаје о чињеницама препознаје вјероватноћу и извјесност, нужно је поминути сумњу, те њен утицај на поступак правне заштите.

Сумња је најнижи степен убјеђења у истинитост неке чињенице и постоји када су разлози који говоре за и против истинитости једнаки или су, чак, разлози против јачи од основа за.¹⁸ Сумња је својствена кривичном поступку гдје се степенује и у зависности од постигнутог степена евентуално и производи правне последице. Сумња не производи правну последицу у поступку правне заштите у јавним набавкама, јер је закон као такву не препознаје. Тако, у једној од одлука Канцеларије за разматрање жалби, истиче се да, уколико се жалбени наводи темеље само на сумњи, која није барем учињена вјероватном, жалилац није поступио у складу са прописаном обавезом из члана 102. став (3) ЗЈН¹⁹. На исти закључак упућује и правна пракса Суда Босне и Херцеговине у управном спору, гдје се у једној од Пресуда наводи да је одређена тврдња тужиоца остала на нивоу сумње, а што је резултирало одбијањем тужбе²⁰.

Вјероватноћа се налази између извјесности и сумње, те је препозната као основ за доношење одлуке у управном поступку.²¹ Закон о управном

¹⁷ Борис Љубановић, Дарио Ђерђа, „Метода поступања у управном поступку у односу на методу поступања у управном спору и сазнања истине о чињеницама“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 42-2 (2021): 421.

¹⁸ Симовић, *Кривично процесно право, Увод и општи дио*, 271.

¹⁹ Рјешење Канцеларије за разматрање жалби бр. ЈН2-01-07-1-2604-6/23 од 26.10.2023. год, <https://next.ejn.gov.ba/bs-latn-ba/resolutions/21883/overview>, приступљено дана 05.09.2025. године.

²⁰ Пресуда Суда БиХ бр. С1 3 У 040346/21 од 27.03.2023. год, <https://next.ejn.gov.ba/bs-latn-ba/resolutions/19285/overview>, приступљено дана 05.09.2025. године.

²¹ Законом о управном поступку БиХ, чл. 153. прописано је да када је прописом предвиђено да се ствар може ријешити на основу чињеница или околности које нису потпуно доказане или се дока-

поступку Босне и Херцеговине дозвољава да се управна ствар ријеша на темељу чињеница које су учињене вјероватним, уколико је прописом тако предвиђено. Законски оквир је такав да одлука генерално мора бити заснована на извјесности као стандарду доказивања, осим када пропис дозвољава да се одлука заснује на темељу вјероватноће. Дакле, оно што је значајно у контексту вјероватноће у поступку правне заштите, јесте да она производи правну посљедицу јер је Законом о јавним набавкама тако прописано. Као примјер доношења одлуке на темељу вјероватноће може се навести институт Поврата у пређашње стање који прописује да је странка дужна у приједлогу за поврат у пређашње стање изнијети околности због којих је била спријечена у року извршити пропуштenu радњу и те околности учинити бар вјероватним.²² Вјероватноћа према Дики би била увјереност у могућност постојања, наступања нечега у прилог које могућности говоре одређени аргументи који је чине више или мање изгледном, остварљивом, дакле такву увјереност у нешто која не искључује разумну сумњу у могућност постојања, настанка нечег другог.²³

Извјесност постоји када нема сумње у истинитост неке чињенице и то је највиши степен спознаје гдје нема дилеме да ли одређена чињеница постоји или не постоји. Представља онај идеални степен спознаје у постојање или непостојање одређене правно релевантне чињенице. Извјесност је стандард којем се тежи у поступку доказивања, те је правило да одлука мора бити заснована на извјесности као стандарду доказивања, осим када је пропис дозвољава нижи степен спознаје о одређеној чињеници.

3.2. Утицај стандарда доказивања на поступак правне заштите

Утицај стандарда доказивања на поступак правне заштите може се посматрати кроз однос странака у поступку, утицај на одлуке Канцеларије, те практичне аспекте у поступку правне заштите.

Када је ријеч о односу странака у поступку, положај жалиоца је повољнији јер он има знатно већу могућност успјеха са жалбом, јер је довољно да тврдње које истиче буду барем вјероватне, у односу на уговорни орган, који пред Канцеларијом мора да докаже чињенице и околности на које се позива, односно чињенице које истиче мора учинити извјесним. Неједнак положај странака у поступку суштински се огледа у томе да жалилац има

зима само посредно утврђују (чињенице и околности које су учињене вјероватним), не морају се изводити посебни докази ради утврђивања тих чињеница предвиђени одредбама овог закона о извођењу доказа.

²² Закон о управном поступку БиХ, чл. 95. ст. 1.

²³ Михајло Дика, „О стандардима утврђености чињеница у парничном поступку“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 36 (1991): 39.

бенефит у поступку правне заштите јер има двије опције у погледу стандарда доказивања, и то да тврдњу докаже и да тврдњу учини барем вјероватном, док уговорни орган има само једну опцију и то да своје поступање докаже, односно да тврдњу учини извјесном. Како се истиче, ова одредба би могла изазвати проблеме у пракси јер је терет доказивања пребачен на првостепени орган, а не на жалиоца, чиме се изгледа одустало од старог правила да онај који нешто тврди то и доказује.²⁴

Када је ријеч о утицају постојећег законског оквира на одлуке Канцеларије, а посредно и практичним аспектима законског рјешења, примарно је потребно имати у виду чињеницу да се одлука о суштинском спорном правном питању поступка, може донијети на темељу вјероватноће као стандарда доказивања. Односно, одлука Канцеларије у поступку правне заштите у јавним набавкама се може засновати на темељу чињеница које нису у потпуности доказане, већ су исте само учењене вјероватним. Како је већ наведено, иако Закон о управном поступку пружа могућност доношења одлуке на темељу вјероватноће, када је то прописом дозвољено, у оцјени утицаја оваквог законског рјешења за поступак правне заштите у јавним набавкама неопходно је имати у виду суштину и циљ провођења поступка правне заштите. У том контексту потребно је поставити питање да ли је оправдано дозволити да се одлука о спорном правном питању која се тиче оцјене законитости поступка јавне набавке заснује на вјероватноћи, ако се има у виду јавноправни карактер поступка правне заштите.

Наиме, резултат жалбеног поступка може бити такав да се жалба жалиоца одбије, да се усвоји и да се предмет врати на поновни поступак пред уговорни орган или да се поступак јавне набавке поништи у цјелости или дјелимично. Наравно, осим у случају да се жалба жалиоца не одбаци због процесних недостатака или поступак не обустави у законом прописаним случајевима. Са практичне стране, одбијањем жалбе потврђује се законитост одлуке уговорног органа, а за доношење такве одлуке евидентно мора бити постигнут стандард извјесности, јер чињеница одбијања жалбе указује на то да је уговорни орган успио да докаже своје тврдње, а за његов успјех неопходно је постићи извјесност као стандард доказивања. Са друге стране, успјех жалиоца у поступку везан је за поништење спорне одлуке уговорног органа или поништење тендерске документације, такође и поништење или отклањање повреда при провођењу других радњи поступка. Када Канцеларија поништити спорну одлуку, предмет се враћа на поновни поступак уговорном органу. У датој ситуацији је доношење одлуке на те-

²⁴ Хајрудин Буза, Сениша Тешановић, Стипо Петричевић, *Јавне набавке Легислатива и пракса* (Сарајево: Факултет за управу у Сарајеву, 2015) 266.

мељу вјероватноће јасно изражено, јер Канцеларија заузима правни став о одређеној спорној ситуацији, а по питању одређеног жалбеног навода на темељу чињеница које нису у потпуности доказане. У том смислу, резултат жалбеног поступка у случају поништења одлуке и понављања поступка, не мора бити нужно поновна провјера чињеница у својој суштини, већ поступање у складу са правним ставом Канцеларије, а став је резултат вјероватноће као стандарда доказивања.

Још један битан аспект овог правног рјешења потребно је сагледати, а то је квалитет донесених одлука од стране Канцеларије. Поступак правне заштите треба да буде ефикасан и дјелотворан, а вишеструко враћање предмета на поновни поступак ради утврђивања спорних чињеница, или поништење поступка јавне набавке у потпуности не омогућавају ефикасно преиспитивање одлука. Са друге стране гледано, враћање на поновни поступак даје могућност поновног правилног утврђивања чињеничног стања, све ради избјегавања закључивања на темељу вјероватноће. Међутим, наведено не умањује чињеницу да је закон дозволио да се правни став о спорном питању заснује на основу чињеница које су учињене вјероватним. Излазак из кризне ситуације и одлучивања на темељу вјероватноће, јесте налагање потпуног и правилног утврђивања чињеничног стања у поновном поступку, међутим не може се гарантовати да у одређеном моменту питање *non liquet* ситуације неће бити на столу, када ће се одлука морати донијети на темељу вјероватноће, а примјена правила о терету доказивања је онемогућена. Посебно спорна ситуација је када се одлучује о законитости тендерске документације или радњи уговорног органа у поступку за које не постоји могућност отклањања посљедице без поништења поступка у потпуности или дјелимично, а одлука о поништењу се заснива на вјероватноћи као доказном стандарду.

Да различит стандард доказивања за странке у поступку представља практични проблем за ефикасно провођење контроле поступања уговорног органа, говори и то да је једнака расподјела терета доказивања између странака у поступку, предвиђена као једна од мјера унапређења поступка правне заштите кроз Стратегију јавних набавки.²⁵ У истој се, између осталог, наводи да је на основу постојеће одредбе ЗЈН приступ правној заштити без разлога сувише олакшан на начин да се многим жалбеним поступцима само продужава поступак и смањује ефикасност поступка јавних набавки. Евидентно је да је проблематика неједнаког стандарда доказивања препозната, а промјена правног оквира у овом дијелу предложена.

²⁵ Стратегија јавних набавки за период 2024-2028, <https://www.javnabavke.gov.ba/bs-latn-ba/news/386/vijese-ministara-bosne-i-hercegovine-usvojilo-strategiju-javnih-nabavki-za-period-2024-2028>, приступљено дана 06.08.2025. године.

Закључно, што се тиче неједнаког стандарда доказивања, иако у приједлогу закона није наведено шта је циљ оваквог нормирања, може се рећи да је интенција законодавца била стављање веће одговорности на уговорне органе у поступку јавне набавке. Ако се ова правна норма посматра са стране заштите јавног интереса, може се рећи да овакав начин нормирања од стране законодавца има смисла, због чињенице да се у поступку јавне набавке троше јавна средства, те да се посредно оваквим нормирањем штити и јавни интерес. Међутим, са друге стране, потребно је поставити и питање да ли ова правна норма омогућава ефикасну и дјелотворну правну заштиту у погледу провјере законитости одлука и радњи уговорних органа у поступку. Дакле, доминантна заштита јавног интереса несумњиво има велики значај, али исто тако ефикасна и дјелотворна правна заштита је подједнако значајан апсект поступка правне заштите. У том смислу, неједнак стандард доказивања има значај у смислу заштите објективне законитости, у мјери у којој то омогућава нижи стандард доказивања за жалиоца. Међутим, неједнак стандард доказивања не омогућава ефикасно преиспитивање законитости поступка и дјелотворну правну заштиту. Напротив, као резултат уобичајено има поништења одлука и радњи или поступка у цјелости или дјелимично, на темељу закључка да је вјероватно да уговорни орган није поступио у складу са законом, а вишеструко враћање предмета на поновно одлучивање уговорном органу не чини поступак правне заштите ефикасним. Наравно, не значи нужно да ће одлука и бити донесена на темељу вјероватноће, међутим, сама могућност доношења те одлуке, не омогућава дјелотворну и ефикасну провјеру законитости одлука и радњи уговорних органа, онемогућава примјену концепта терета доказивања у поступку правне заштите, а при томе ни положај странака у поступку није једнак.

4. НАЧЕЛА ПОСТУПКА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ

4.1. Општи принципи јавних набавки и начела поступка правна заштите

Начела су кључни постулати на којима се поступак заснива, те дају слику о основним вриједностима које поступак штити. Поступак правне заштите у Босни и Херцеговини нема посебно нормирана начела поступка²⁶.

²⁶ Као што су, на примјер, чланом 205. Закона о јавним набавкама Србије („Службени гласник РС“, број 91/19 и 92/23) прописана начела поступка правне заштите, а даљим члановима разрађује свако од начела поступка правна заштита. Такође, чланом 399. Закона о јавној набави Хрватске („Народне новине“ бр. 120/2016 и 114/2022) уређује се правна природа и начела жалбеног поступка, те

Међутим, закон прописује да се општи принципи јавних набавки²⁷ обавезно примјењују и поштују у поступку правне заштите пред Канцеларијом за разматрање жалби²⁸. Такође, поред општих принципа поступка јавних набавки, поступак правне заштите заснива се на начелима која произилазе из правила поступка правне заштите, као и оних начела која произилазе из супсидијарне примјене Закона о управном поступку.

Што се тиче општих принципа јавних набавки, видљиво је да се ради о темељним правилима природе поступка јавних набавки, а које је уговорни орган дужан слиједити како би законито провео поступак. Ради се о обавезама уговорног органа да поступа транспарентно, недискриминирајуће, да обезбиди правичну и активну конкуренцију, све са циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава. Начела поступка јавне набавке дају обресе суштине тог поступка, те се везују примарно за обавезу уговорног органа да у поступку јавне набавке обезбиди једнак приступ свим понуђачима. Међутим, да би се омогућила ефикасна провјера законитости поступања уговорних органа, те реализовали општи принципи јавних набавки потребно је имати јасно прописану процедуру уоквирену начелима поступка на којима се заснива.

Поред нормираних општих принципа јавне набавке о којим се води рачуна у поступку правне заштите пред Канцеларијом за разматрање жалби потребно је имати у виду и начела правне заштите која посредно произилазе из одредби Закона о јавним набавкама и супсидијарне примјене Закона о управном поступку. За материју доказивања потребно је анализирати начело материјалне истине и расправно начело, о чему ће више ријечи бити у наредним дијеловима рада. Значајно је споменути и начело слободне оцјене доказа²⁹, које прописује да овлаштено службено лице по свом увјерењу одлучује које ће чињенице узети као доказане, на основу савјесне и брижљиве оцјене сваког доказа посебно, и свих доказа заједно, као и на основу резултата цјелокупног поступка. Затим начело контрадикторности³⁰ конкретизовано кроз, између осталог, право странке да се изјасни о свим захтјевима и наводима друге стране и предложи доказе и

прописује да се жалбени поступак темељи на начелима јавне набаве и управног поступка. Чланом 8. Закона о опћем управном поступку Хрватске („Народне новине“, број 47/09 и 110/21) прописано је начело утврђивања материјалне истине.

²⁷ Закон о јавним набавкама, чл. 3. ст. 1. – Општи принципи јавних набавки прописују да је уговорни орган дужан да поступа транспарентно, да се у поступку јавне набавке према кандидатима/понуђачима понаша једнако и недискриминирајуће, на начин да осигура правичну и активну конкуренцију, с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава у вези с предметом набавке и његовом сврхом.

²⁸ Закон о јавним набавкама, чл. 3. ст. 2. прописано је да се општи принципи обавезно примјењују и поштују и у поступку правне заштите.

²⁹ Закон о управном поступку БиХ, чл. 13. – Оцјена доказа.

³⁰ Закон о јавним набавкама БиХ, чл. 94. ст. 3. – Странке у поступку.

обавезу Канцеларије за разматрање жалби да свакој странци у поступку доставља поднеске које заприми у предмету, а које одговара начелу саслушања странке из Закона о управном поступку БиХ³¹. Начело заштите јавног интереса³² значајно је за цјелокупни поступак правне заштите, јер је одраз јавноправног карактера овог поступка. Суштина овог начела конкретизује се код поступања по службеној дужности Канцеларије, ради утврђивања постојања апсолутно битних повреда закона, као најтежих повреда које је законодавац препознао у поступку јавне набавке.

4.2. Однос расправног начела и начела материјалне истине

Расправно начело је начело које обавезује странке у поступку да изнесу чињенице на којима заснивају своје захтјеве или одлуке, поступке, радње или нечињења, те предложе доказе којима се те чињенице утврђују. Насупрот расправном начелу налази се официјелно (инквизиционо, истражно) начело. Оба начела одговарају на питање чије овлаштење у поступку је предлагање доказа. Расправно начело генерално отежава сазнање истине у поступку, јер је везано за иницијативу странака. Расправно начело подразумева да је иницијатива у поступку доказивања на странкама, док официјелно (истражно) начело подразумева да је иницијатива у поступку доказивања на органу који одлучује, односно да орган који одлучује има обавезу да формира чињеничну подлогу. Томић и Блажић наводе да у случају колизије ова два начела у управном поступку, за разлику од судског парничног поступка, предност има инквизиционо начело.³³ Мартиновић и Парента истичу да се расправно и истражно начело међусобно логички искључују: или је суд овлаштен извести доказ *ex officio* (истражно начело) или то није овлаштен (расправно начело).³⁴

Начело материјалне је начело које налаже да се у поступку морају потпуно и правилно утврдити све чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног рјешења.³⁵ Насупрот начелу материјалне истине на-

³¹ Закон о управном поступку БиХ, чл. 10. – Начело саслушања странке које, између осталог, прописује да се прије доношења рјешења, странци мора пружити могућност да се изјасни о свим чињеницама и околностима које су важне за доношење рјешења.

³² Закон о управном поступку, чл. 5. ст. 1. – Заштита права и слобода грађана и заштита јавног интереса, прописује да када органи управе и институције које имају јавна овлаштења воде поступак и рјешавају, између осталог, воде рачуна да остваривање права странака не буде на штету права других особа, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересом.

³³ Зоран Р. Томић, Ђорђије Блажић, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе* (Подгорица: Факултет за државне и европске студије, 2017) 527.

³⁴ Игор Мартиновић, Ива Парента, „Материјална истина и истражно (инквизиторно) начело: Зле утваре из прошлости или носиви ступови казненог поступка“, *Хрватски љетопис за казнене знаности и праксу*, 30, 2/2023 (2023): 410,411.

³⁵ Закон о управном поступку БиХ, чл. 9.

лази се начело формалне истине. Материјална истина обавезује да се у поступку утврди право стања ствари, истина о догађају о којем се одлучује, и то таква истина до чијег сазнања долази орган који одлучује, како наводи Узелац, неспутан диспозицијама странака у поступку, у сврху заштите општих, јавних интереса.³⁶ Дакле, концепт материјалне истине везан је за обавезе органа који одлучује, а поред генералне сврхе сазнања обиљежја догађаја, истим се штити јавни интерес. Са друге стране, начело формалне истине подразумијева унапријед прописана правна правила на темељу којих се изводи закључак о постојању или непостојању одређене чињенице. Насупрот материјалној истини, страначка истина означава ону истину коју у поступку успије доказати странка, без обзира на стварно стање ствари.³⁷ У том смислу, како наводи Љубановић, за остваривање начела тражења материјалне истине најважнија су процесна правила која рјешавају питање овлаштења (права) за прикупљање процесне грађе, те закључује да у поступцима у којима је орган само неутрални арбитар расправљања странака, услови за тражење материјалне истине не постоје.³⁸

Ако се има у виду законски оквир доказивања у поступку правне заштите, кључно питање које је потребно поставити у погледу односа расправног начела и начела материјалне истине, те утицаја на поступак правне заштите, јесте питање да ли постоје услови за тражење материјалне истине у поступку. За давање одговора на ово питање потребно је анализирати неколико битних аспеката овог питања. Када се говори о односу ова два начела, примарно се говори о спорним питањима одлучивања у односу на жалбене наводе странака у поступку, а не о поступању по службеној дужности. Овлаштење за поступање Канцеларије по службеној дужности, представља изузетак од правила да је орган који одлучује везан захтјевом странке, јер у овом случају долази до поништења поступка у цјелини, иако је захтјевом за заштиту права затражено да он буде само дјелимично поништен³⁹, те се у поступању по службеној дужности у поступку правне заштите, пријењују и начело заштите јавног интереса и начело материјалне истине.⁴⁰

³⁶ Алан Узелац, *Истина у судском поступку* (Загреб: Правни факултет у Загребу, 1997), 187.

³⁷ Александра Маганић, *Примјена одредби парничног поступка у управном спору* (Загреб: Правосудна академија, 2017) 14.

³⁸ Борис Љубановић, „Начело тражења материјалне истине и управни поступак“, <https://hrcak.srce.hr/file/335819>, приступљено дана 22.03.2025. године.

³⁹ Вук Цуцић, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки* (Београд: ЈП „Службени гласник“, 2020) 145.

⁴⁰ Славиша Бјелогрић, „Жалба као средство правне заштите у поступцима јавних набавки“, <https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%205%20Broj%202/3.pdf?ver=1>, приступљено дана 23.03.2025. године

Први аспект јесте питање односа Закона о јавним набавкама и Закона о управном поступку. Закон о јавним набавкама прописује да се на поступак пред Канцеларијом који није уређен одредбама Закона о јавним набавкама, примјењују одредбе Закона о управном поступку.⁴¹ Са друге стране, Закон о управном поступку дозвољава другачије уређење појединих посебних поступака⁴², али уз обавезу поштовања начела прописаних Законом о управном поступку. Што значи, да посебни управни поступци могу другачије уредити одређену материју, али се начела управног поступка морају поштовати. Са једне стране гледано, расправно начело и начело материјалне истине нису супротстављена начела, али су начела која у битном утичу на могућност сазнања истине у поступку. Како је већ наведено, на супрот начелу материјалне истине налази се начело формалне истине, те се у том смислу, не може рећи да самим прописивањем расправног начела, законодавац у Закону о јавним набавкама није поштовао начела Закона о управном поступку. Међутим, ако се има у виду суштина расправног начела, проблем је потребно сагледати и на други начин.

Други аспект јесте чињеница да расправно начело отежава сазнање истине у поступку, а начело материјалне истине налаже да се у поступку мора утврдити право стање ствари, односно истина о спорној правно релевантној чињеници. Управо зато се поставља питање међусобног односа ова два начела, и то питање да ли у систему у којем је нормирано расправно начело има мјеста тражењу материјалне истине. Суштински, да ли је смисао нормирања расправног начела то да Канцеларија буде „неутрални арбитар“ расправљања странака у поступку, а сазнање истине о чињеницама могуће онолико колико су странке пружиле кроз чињенице и доказе на које се позивају? Дакле, са друге стране гледано, ако имамо у виду горе поменуте теоријске концепције, јасно је да је законодавац, стављајући странкама у поступку у руке овлаштење за формирање чињеничне подлоге поступка, отежао сазнање материјалне истине. Начело материјалне истине обавезује овлаштено службено лице органа који одлучује на активности у циљу прибављања чињеничне основе за доношење правилне одлуке, а расправно начело онемогућава орган који одлучује да предлаже доказе. Самим тим, како у поступку правне заштите Канцеларија нема овлаштење за формирање чињеничне подлоге поступка, нити предлагање доказа, сазнање истине о спорној правно релевантној чињеници знатно је сужено, те у суштинском смислу, нема услова за трагање за материјалном истином у поступку правне заштите. Изостанком прописивања начела ма-

⁴¹ Закон о јавним набавкама, чл. 117. – Супсидијарна примјена правила управног поступка

⁴² Закон о управном поступку, чл. 2. – Посебан поступак

теријалне истине у поступку правне заштите, изостало је овлаштење за Канцеларију да својим активностима прибавља доказни материјал, већ је иста ослоњена искључиво на доказни материјал предложен од странака у поступку. Из овог угла гледано, упитно је поштовање начела материјалне истине из Закона о управном поступку и то у једном посебном управном поступку какав је поступак правне заштите.

Да се ради о потреби преиспитивања концепта начела поступка правне заштите, говори и правна пракса Суда Босне и Херцеговине по питању остваривања начела материјалне истине у поступку правне заштите. Тако, Суд БиХ у више пресуда заузима став да се у поступку правне заштите мора утврдити право стање ствари и у том циљу морају се потпуно и правилно утврдити све чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног рјешења, у складу са одредбама Закона о управном поступку, посебно имајући у виду члан 9. (*начело материјалне истине*), у вези са чланом 13. (*начело оијене доказа*) овог закона.⁴³ Такође, ако се законски оквир Босне и Херцеговине упореди са већ поменутиим законодавствима, може се закључити да је начело материјалне истине недвосмислено уграђено у систем правне заштите и Републике Србије⁴⁴ и Републике Хрватске⁴⁵.

Анализом законског оквира начела поступка правне заштите у јавним набавкама у Босни и Херцеговини, остаје отворено питање да ли је начело материјалне истине из Закона о управном поступку, кроз супсидијарну примјену у поступку правне заштите, модификовало остваривање расправног начела, односно ограничило наглашену страначку диспозитивност. Или је, ипак, нормирање расправног начела посебним законом, односно Законом о јавним набавкама, ограничило остваривање материјалне истине у поступку правне заштите.

Трећи аспект који је потребно споменути је питање односа наведених начела и концепта терета доказивања, иако је наведено да због ниско постављеног стандарда доказивања нема мјеста примјени овог концепта у поступку правне заштите. У односу на начело материјалне истине, како истиче Офак, непримјењивање правила о терету доказивања односно инсистирање на „идеалу“ тражења материјалне истине дефинитивно дово-

⁴³ Пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 046427 33 23 У од 27.03.2025. год., <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/ResolutionSearch>, приступљено дана 23.03.2025. године.

⁴⁴ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23), чл. 207. - Начело ефикасности, између осталог, прописује да се у поступку правне заштите обезбјеђује да се правилно утврди чињенично стање.

⁴⁵ Закона о јавним набавкама („Народне новине“ бр. 120/2016 и 114/2022), чл. 399. ст. 1. – Правна природа и начела жалбеног поступка прописује да се жалбени темељи на начелима јавне набаве и управног поступка, док Закон о управном поступку („Народне новине“, број 47/09 и 110/21) прописује чланом 8. Начело утврђивања материјалне истине.

ди у питање остваривање права странака на суђење у разумном року, као и остваривање начела економичности.⁴⁶ Иако ефикасна правна заштита, посматрана и кроз временско трајање поступка правне заштите има изузетан значај, јер се ради о поступку јавне набавке, правилно утврђено чињенично стање подједнако је значајно по јавни интерес. Циљ поступка је, како се наводи, да се правилно утврди чињенично стање и донесе одлука у складу са прописима и да се утврђени случајеви повреде прописа отклоне у најкраћем могућем року.⁴⁷ Наравно, примјена правила о терету доказивања долазила би у обзир у оним случајевима када Канцеларија узме став да није могуће утврдити истинитост спорне правно релевантне чињенице ни након проведеног доказног поступка. У том смислу, од изузетног значаја је пронаћи баланс између поштовања кратких рокова провођења поступка правне заштите и обавезе правилног утврђивања чињеничног стања поступка, као стандарда поступка, у односу на могућност сазнања истине о спорним чињеницама и окончање поступка кроз кориштење правила о терету доказивања.

Закључно, дилеме у погледу односа начела поступка правне заштите могу се отклонити нормирањем посебних начела поступка правне заштите, чиме би се простор за различито тумачење права и обавеза учесника у поступку правне заштите у погледу формирања чињеничне основе поступка, затворио. Поступак правне заштите је поступак са наглашеним јавноправним карактером, гдје сазнање истине о спорним правно релевантним чињеницама омогућава ефикасну контролу законитости трошења јавних средстава. Ради наведеног, интерес учесника у поступку не може бити везан искључиво за субјективни успјех у спору, већ за дјелотворну контролу поступка правне заштите, све ради заштите објективне законитости, а јасно нормирана начела овог поступка уоквирила би систем правне заштите у јавним набавкама.

5. ЗАКЉУЧАК

Поступак правне заштите у јавним набавкама треба да обезбједи дјелотворно и ефикасно преиспитивање аката и радњи уговорних органа у поступцима јавних набавки. Значај ефикасне контроле поступка јавних набавки огледа се у чињеници да се у поступку јавне набавке троше јавна средства, а доминација јавног над приватним интересом у потпуности је изражена. Правни оквир доказивања мора бити такав да омогући сазнање

⁴⁶ Лана Офак, „Расправно и истражно начело“, http://gpp.pravo.unizg.hr/ispiti/udzbenici/raspr_istr.htm, приступљено дана 17.09.2025. године.

⁴⁷ Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Блаженка Стојановић, *Практикум за примену Закона о јавним набавкама* (Београд: Универзитет у Београду, 2021), 375.

истине о спорним правно релевантним чињеницама у поступку. Међутим, специфичности доказивања у поступку правне заштите у битном утичу на могућност сазнавања истине у поступку.

Један аспект који отежава сазнање истине о спорним правно релевантним чињеницама је стандард доказивања постављен на нивоу вјероватноће, као бенефит жалиоца у поступку. Иако је смисао таквог концепта стављање већег терета у поступку на уговорни орган, јер се у поступку троше јавна средства, овакав правни оквир споран је због проблема које ствара у сазнању истине о чињеницама. Први разлог је то што је за заузимање правног става о истинитости о чињеници у поступку, довољно да је вјероватно да она постоји. Ово значи да се одлука о спорној правно релевантној чињеници може донијети на темељу вјероватноће, што не одговара тенденцији дјелотворне провјере аката и радњи уговорних органа. Други разлог јесте онемогућавање примјене концепта терета доказивања, у ситуацији када није могуће утврдити да ли спорна правно релевантна чињеница постоји, а све ради ефикасности поступка. Трећи разлог је чињеница да странке у поступку немају исти процесни положај, што није мање значајно. У том смислу, имајући у виду све наведене аргументе, потребно је преиспитати постојећи правни оквир у овом дијелу у погледу евентуалног изједначавања стандарда доказивања за странке у поступку, чиме би се примарно онемогућило доношење одлуке на темељу вјероватноће. Такође, примјена концепта терета доказивања би била омогућена, јер не треба заборавити да су ефикасност и благовремено рјешавање у поступцима јавних набавки исто тако приоритет поступка.

Други аспект који отежава сазнање истине јесте однос расправног и начела материјалне истине у поступку правне заштите. Иако се не ради о супротстављеним начелима, оба начела утичу на могућност сазнања истине о спорној правно релевантној чињеници у поступку. Ради отклањања дилема да ли је начело материјалне истине ограничило расправно начело, или је расправно начело онемогућило остваривање начела материјалне истине, као и ради омогућавања услова за тражење материјалне истине у поступку правне заштите, потребно је јасно нормирати начела поступка правне заштите у јавним набавкама, чиме би обриси кључних вриједности које поступак штити, били недвосмислени.

Ипак, када је ријеч о поступку правне заштите, увијек је потребно имати у виду да се ради о посебном управном жалбеном поступку, у којем се контрола поступка јавне набавке врши у границама жалбених навода, а по службеној дужности у специфичним околностима. Самим тим, у поступку правне заштите не преиспитује се у цјелости поступање уговорног органа, већ само

у дијелу у којем је оспорено. Промјена законског оквира неће нужно омогућити пуну истину о конкретном случају, уколико исту не буду потенцирале стране у поступку, али ће механизми провјере спорних правно релевантих чињеница бити ефикаснији, а материја доказивања прецизније уређена, што ће посредно омогућити ефикаснију провјеру поступања уговорног органа у поступку правне заштите. Због тога питање доказивања у поступку правне заштите није само питање права и обавеза странака у поступку у погледу обезбјеђења чињеничне подлоге путем предложених доказа, већ и питање заштите јавног интереса у поступку правне заштите у јавним набавкама.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бјелогрић, Славиша, „Жалба као средство правне заштите у поступцима јавних набавки“, <https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%205%20Broj%202/3.pdf?ver=1>, приступљено 23.03.2025. године
2. Буза, Хајрудин, Тешановић, Сениша, Петричевић Стипо, *Јавне набавке Легислатива и пракса*, Сарајево: Факултет за управу, 2015.
3. Бркић Снежана, „Терет доказивања у кривичном и парничном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2012, 328.
4. Дика Михајло, „О стандардима утврђености чињеница у парничном поступку“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 1991, број 36, 39.
5. Кнежевић Марко, „Расправно начело у српском парничном поступку“, *докторска дисертација*, Правни факултет у Новом Саду, 2014.
6. Кеча Ранко, „О терету доказивања у парничном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2013, 78.
7. Кокић Едвин, „Појам и врсте терета тврдњи и доказивања у парничном поступку“, *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, бр. 31, год. 15, 209.
8. Љубановић Борис, „Начело тражења материјалне истине и управни поступак“, <https://hrcak.srce.hr/file/335819>, приступљено 22.03.2025. године
9. Љубановић Борис, Ђерда Дарио, „Метода поступања у управном поступку у односу на методу поступања у управном спору и сазнања истине о чињеницама“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, вол. 42, бр. 2, 2021, 421.
10. Мартиновић Игор, Парента Ива, „Материјална истина и истражно (инквизиторно) начело: Зле утваре из прошлости или носиви ступови казненог поступка“, *Хрватски љетопис за казнене знаности и праксу (Загреб)*, вол. 30, број 2/2023, 410,411.
11. Маганић Александра, *Примјена одредби парничног поступка у управном спору*, Загреб: Правосудна академија, 2017.
12. Мрчела Марин, Делост Дамира, „Доказни стандарди у казненом поступку“, Загреб, година 28 (2019), број 4, 419.

13. Офак Лана, *Расправно и истражно начело*, http://gpp.pravo.unizg.hr/ispiti/udzbenici/raspr_istr.htm, приступљено 17.09.2025. године
14. Рајко Ален, „Утврђивање чињеница и доказни поступак у управном спору“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 1991, број 34, 517.
15. Симовић Н. Миодраг, *Кривично процесно право Увод и општи дио*, Бихаћ: Правни факултет у Бихаћу, 2005.
16. Стојановић Гордана, Рачић Ранка, *Парнично процесно право*, Требиње: Графокомерц а.д., 2008.
17. Томић Р. Зоран, Миловановић Добросав, Вук Цуцић, *Практикум за примену закона о општем управном поступку*, Београд, 2017.
18. Томић Р. Зоран, Блажић Ђорђевић, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Подгорица: Факултет за државне и европске студије, 2017.
19. Томић Р. Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд: ЈП „Службени гласник“, 2019.
20. Цуцић Вук, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд: ЈП „Службени гласник“, 2020.
21. Узелац Алан, *Истина у судском поступку*, Загреб: Правни факултет у Загребу, 1997.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

22. Закон о општем управном поступку Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018
23. Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16
24. Закон о општем управном поступку Републике Хрватске, *Народне новине*, бр. 47/09 и 110/21
25. Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 39/14, 59/22 и 50/24
26. Законом о јавним набавкама Србије, *Службени гласник РС*, бр. 91/19 и 92/23
27. Закона о јавним набавкама Хрватске, *Народне новине*, бр. 120/2016 и 114/2022
28. Стратегија јавних набавки за период 2024-2028, <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-latn-ba/news/386/vijese-ministara-bosne-i-hercegovine-usvojilo-strategiju-javnih-nabavki-za-period-2024-2028>, приступљено 06.08.2025. године

СУДСКА ПРАКСА

29. Рјешење Канцеларије за разматрање жалби бр. ЈН2-01-07-1-2604-6/23 од 26.10.2023. год, <https://next.ejn.gov.ba/bs-latn-ba/resolutions/21883/overview>, приступљено 05.09.2025. године
30. Пресуда Суда БиХ бр. С1 3 У 040346/21 од 27.03.2023. год, <https://next.ejn.gov.ba/bs-latn-ba/resolutions/19285/overview>, приступљено 05.09.2025. године
31. Пресуда Суда Босне и Херцеговине бр. С1 3 У 046427 33 23 У од 27.03.2025. год., <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/ResolutionSearch>, приступљено 23.03.2025. године

EVIDENTIARY PROCEDURE IN LEGAL PROTECTION PROCEDURE IN PUBLIC PROCUREMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Jelena Racic⁴⁸

*Procurement Review Body of Bosnia and
Herzegovina - Headquarters in Sarajevo*

Abstract: The paper discusses the legal aspects of evidentiary procedure within the framework of legal protection in public procurement processes in Bosnia and Herzegovina. The paper aims to analyze theoretical, legislative and practical elements of evidentiary procedure in the legal protection procedure before the Procurement Review Body of Bosnia and Herzegovina, and to consider the issue of the possibility of ascertaining the truth about the facts that are being determined in this procedure. Evidentiary procedure is observed through the concept, burden and evidentiary standards, and the impact these elements have on the effectiveness of legal protection mechanisms. Special emphasis is placed on the principles of the legal protection procedure reflected through their interrelation and influence on the evidentiary procedure. The paper further reviews the regulation of the matter of evidentiary procedures in the legal protection procedure, namely, the issue of unequal evidentiary standards for parties in the procedure, as well as the concept of the principles of the legal protection procedure. In that context, the paper offers a critical review of the existing legal solutions, and proposes amendments to the current legal framework with a view to ensuring more efficient implementation of the legal protection procedure.

Key words: evidentiary procedure, public procurement, administrative procedure, burden of evidentiary procedure, evidentiary standards

⁴⁸ LL.M. The author is a member of the Procurement Review Body of Bosnia and Herzegovina, based in Sarajevo, email: jelenaracic1987@gmail.com.