



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	27-06	2024	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/24-18		
VEZA:			
EPA:	280 XXVIII		
SKRAĆENICA:			PRILOG:

CRNA GORA
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
Broj: 09-443/2-2024
Podgorica, 27.06.2024.g.

SKUPŠTINA CRNE GORE
-n/r gdina Andrije Mandića, predsjednika-

PODGORICA

PREDMET: Godišnji Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za 2023. godinu.

Poštovani,

U skladu sa članom 207 stav 2 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19, 3/23 i 11/23) dostavljamo Vam na usvajanje godišnji Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za 2023.godinu.

Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za 2023.godinu, dostavljamo Vam u štampanoj verziji u 26 primjeraka i u elektronskoj verziji na CD-u.

S poštovanjem,

Prilog: Kao u tekstu





KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI
ZA PERIOD 01.01. – 31.12.2023. GODINE**

Jun 2024. godine

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	4
1.1.	Pravni osnov za podnošenje izvještaja.....	4
1.2.	Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki.....	4
2.	OSNOVNI PODACI O KOMISIJI ZA ZAŠTITU PRAVA.....	5
2.1.	Organizacija i status.....	5
2.2.	Ovlašćenja i nadležnosti.....	5
2.3.	Sastav i način rada.....	6
2.4.	Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa.....	7
2.5.	Stručna služba Komisije za zaštitu prava.....	8
2.6.	Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima.....	8
2.7.	Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava	9
2.8.	Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka.....	10
2.9.	Poslovni prostor.....	11
2.10.	Javnost rada i informatička opremljenost.....	11
3.	STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	11
3.1.	Predmeti u radu.....	11
3.2.	Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u 2023. godini.....	12
4.	PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA.....	12
4.1.	Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka.....	12
4.2.	Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka.....	13
4.3.	Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke.....	13
4.4.	Struktura podnosilaca žalbi.....	14
4.5.	Način rješavanja predmeta po žalbama.....	14
4.5.1.	Struktura usvojenih/djelimično usvojenih žalbi.....	15
4.5.2.	Struktura odbijenih žalbi.....	16
4.5.3.	Struktura žalbi u kojima je postupak obustavljen usled odustanka žalioca od podnijete žalbe.....	17
4.5.4.	Odluke Komisije za zaštitu prava u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama.....	17
4.6.	Vrijeme donošenja odluka po žalbama.....	18
4.7.	Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe.....	19
4.8.	Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Komisija za zaštitu prava.....	20
5.	PREDMETI IZVRŠENJA PRESUDA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE.....	22
5.1.	Prikaz odluka Komisije za zaštitu prava donijetih u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	22

6. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....	23
7. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	23
8. POSTUPCI ZA NAKNADU ŠTETE ZBOG ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	24
REZIME.....	25

1. UVOD

1.1. Pravni osnov za podnošenje izvještaja

Odredbom člana 207 stav 2 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19, 3/23 i 11/23), propisano je da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Komisija za zaštitu prava) podnosi Skupštini Crne Gore na usvajanje godišnji izvještaj o radu, najkasnije do 30. juna tekuće za prethodnu godinu.

1.2. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki

Transparentnost i efikasnost postupaka javnih nabavki, konkurentnost i adekvatne mjere osiguranja protiv korupcije i diskriminacije, institucionalni kapaciteti, kvalitet odluka, kao i njihovo sprovođenje, ključni su elementi funkcionalnog sistema zaštite prava u postupcima javnih nabavki.

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki ostvaruje se u svim fazama postupka javne nabavke i u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kroz takozvanu predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu.

Predugovorna pravna zaštita se pokreće žalbom pred Komisijom za zaštitu prava, a obuhvata zaštitu prava i interesa zainteresovanih privrednih subjekata od pokretanja postupka javne nabavke do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim sudom Crne Gore i Vrhovnim sudom Crne Gore, kao i pred redovnim sudovima.

Pred Upravnim sudom Crne Gore se ostvaruje pravna zaštita protiv odluka Komisije za zaštitu prava, a pokreće se tužbom ponuđača, naručilaca ili drugih zainteresovanih lica. Pravna zaštita pred Upravnim sudom Crne Gore se u suštini odnosi na iste faze postupka javne nabavke kao i pravna zaštita pred Komisijom za zaštitu prava, a smatra se postugovornom pravnom zaštitom iz razloga što se uglavnom ostvaruje nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, jer ukoliko Komisija za zaštitu prava odbije žalbu izjavljenu protiv odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude ili ukoliko obustavi postupak po žalbi zbog odustanka žalioca od izjavljene žalbe, naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa izabranim ponuđačem ne čekajući da istekne rok za podnošenje tužbe, jer eventualno podnijeta tužba Upravnom sudu Crne Gore u tom slučaju nema suspenzivno dejstvo na dalje aktivnosti naručioca. Ova situacija je rezultat postojećih zakonskih rješenja po kojima se ugovor o javnoj nabavci može zaključiti nakon isteka roka za žalbu tj. isteka roka od 10 dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odnosno nakon objavljivanja rješenja Komisije za zaštitu prava, kojim je žalba odbijena ili postupak po žalbi obustavljen, a rok za podnošenje tužbe protiv rješenja Komisije za zaštitu prava je 20 dana od dana objavljivanja istih na Elektronskom sistemu javnih nabavki (u daljem tekstu: ESJN) i na internet stranici Komisije za zaštitu prava.

Postugovorna pravna zaštita pred Vrhovnim sudom Crne Gore odnosi se na pravnu zaštitu protiv presuda Upravnog suda Crne Gore donešenim po tužbama protiv odluka Komisije za zaštitu prava.

Pravna zaštita pred redovnim sudovima u Crnoj Gori odnosi si se na ostvarivanje prava na naknadu štete privrednim subjektima koja je prouzrokovana povredama Zakona o javnim nabavkama.

2. OSNOVNI PODACI O KOMISIJI ZA ZAŠTITU PRAVA

2.1. Organizacija i status

Odredbom člana 198 stav 1 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19, 3/23 i 11/23) je propisano da je Komisija za zaštitu prava organ nadležan za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao i u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Shodno utvrđenim nadležnostima i ovlaštenjima, Komisija za zaštitu prava je ključni subjekt institucionalne zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki i učesnika u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, članom 198 stav 3 Zakona o javnim nabavkama propisano da je Komisija za zaštitu prava samostalna i nezavisna u izvršavanju funkcija utvrđenih ovim zakonom.

U izvještajnom periodu Komisija za zaštitu prava nije imala u radu nijedan predmet zaštite prava iz oblasti javno-privatnog partnerstva, tako da se Izvještaj odnosi na rad i rezultate rada Komisije za zaštitu prava u pogledu zaštite prava u postupcima javnih nabavki.

2.2. Ovlaštenja i nadležnosti

Na osnovu člana 205 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19, 3/23 i 11/23), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu imala sljedeće nadležnosti i to da:

- 1) odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki i postupcima javno-privatnog partnerstva;
- 2) obavještava inspeksijske i druge nadležne organe o uočenim protivzakonitim radnjama u postupcima javnih nabavki;
- 3) saraduje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država, međunarodnim institucijama i organizacijama;
- 4) donosi Poslovnik o radu i
- 5) vrši i druge poslove u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

Ovlaštenja Komisije za zaštitu prava utvrđena su čl. 191, 192 i 196 Zakona o javnim nabavkama i to:

- u postupku po žalbi odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama pravila postupka javne nabavke nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba;
- obustavlja postupak po žalbi, ako podnosilac žalbe odustane od izjavljene žalbe;
- odbija žalbu kao nedozvoljenu, ako se odnosi na odluku ili radnju naručioca u odnosu na koju žalba nije dozvoljena ili ako nije podnesena putem ESJN-a;

- odbija žalbu kao neblagovremenu, ako je izjavljena nakon isteka propisanog roka;
- odbija žalbu kao izjavljenu od strane neovlašćenog lica, ako je izjavljena od strane lica koje nije ovlašćeno za izjavljivanje žalbe u skladu sa ovim zakonom ili ako je izjavljena od strane ponuđača koji uz ponudu nije dostavio garanciju ponude ili je dostavio garanciju ponude na manji iznos od zahtijevanog ili neispravnu garanciju ponude ili nije dostavio garanciju ponude na način predviđen tenderskom dokumentacijom u skladu sa ovim zakonom;
- odbija žalbu kao nepotpunu, ako uz žalbu ili u roku za izjavljivanje žalbe nije dostavljen dokaz o uplati naknade za vođenje žalbenog postupka u skladu sa ovim zakonom ili je dostavljen dokaz o uplati naknade za vođenje postupka po žalbi na manji iznos od propisanog;
- odbija žalbu kao neurednu, ako podnosilac žalbe u ostavljenom roku ne otkloni nedostatak koji sprečava da se po žalbi postupi;
- odbija žalbu kao neosnovanu, kada utvrdi da su žalbeni navodi u cjelosti neosnovani;
- usvaja žalbu u cjelosti ili djelimično i poništava odluku ili postupak ili radnju naručioca u dijelu u kojem je utvrđena nezakonitost;
- u slučaju postojanja bitne povrede pravila postupka koja se ne može naknadno otkloniti, a koju podnosilac žalbe nije istakao u žalbi, Komisija za zaštitu prava povodom žalbe, ne ispitujući žalbene navode, poništava postupak javne nabavke u cjelini, odnosno postupak za određenu partiju na koju se žalba odnosi i
- poništava postupak ili dio postupka na koji se žalba odnosi, ako naručilac ne dostavi uz žalbu kompletnu dokumentaciju postupka javne nabavke, u roku i na način propisan ovim zakonom.

Pored obaveza propisanih Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu bila dužna da, u skladu sa članom 214 stav 1 ovog Zakona, pri rješavanju žalbi protiv odluka i radnji naručilaca koje su donesene, odnosno sprovedene u postupcima javnih nabavki koji su započeti po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), primjenjuje odredbe tog zakona.

2.3. Sastav i način rada

Odredbama člana 199 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19, 3/23 i 11/23), propisano je da Komisija za zaštitu prava ima predsjednika i šest članova, koji vrše funkciju profesionalno, te da predsjednik Komisije za zaštitu prava predstavlja Komisiju za zaštitu prava, rukovodi njenim radom i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Poslovníkom o radu, kao i da Komisija za zaštitu prava može imati zamjenika predsjednika, u skladu sa Poslovníkom o radu.

Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23), koji je počeo da se primjenjuje od 18.01.2023.godine, izmjenjene su odredbe Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) u pogledu načina izbora predsjednika i članova Komisije za zaštitu prava, tako da je članom 200 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama propisano da predsjednika i članove Komisije za zaštitu prava imenuje Skupština Crne Gore na predlog nadležnog radnog tijela, na osnovu javnog poziva, te stavom 2

ovog člana propisano da se predsjednik i članovi Komisije za zaštitu prava imenuju na period od pet godina i mogu biti ponovo imenovani, dok je stavom 3 ovog člana propisano da je Skupština Crne Gore, odnosno nadležno radno tijelo dužno da pokrene postupak za utvrđivanje predloga za izbor predsjednika ili člana Komisije za zaštitu prava najkasnije šest mjeseci prije isteka njihovog mandata, s tim što se imenovanje mora izvršiti najkasnije 15 dana prije isteka mandata. Dakle, za razliku od prethodnih zakonskih rješenja, izmjenama Zakona o javnim nabavkama, izbor predsjednika i članova nije u nadležnosti Vlade Crne Gore, već Skupštine Crne Gore.

Komisija za zaštitu prava je do 29.12.2023. godine, radila u sastavu od pet članova, od kojih je jedan član Komisije za zaštitu prava, obavljao i poslove zamjenika predsjednika Komisije za zaštitu prava, dok je Skupština Crne Gore 28. saziva, na Sedmoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasjedanja u 2023. godine, dana 29.12.2023.godine donijela Odluku o imenovanju predsjednika i pet članova Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

2.4. Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa

Antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava prvenstveno se ostvaruje kroz ispitivanje i utvrđivanje zakonitosti radnji i odluka naručioca u postupku po žalbi zainteresovanih lica ili ponuđača, pri čemu u smislu člana 196 Zakona o javnim nabavkama, pored odlučivanja po žalbenim navodima, odlučuje i o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 ovog Zakona, nezavisno od toga na koji dio postupka javne nabavke odnosi se izjavljena žalba, sa mogućnošću poništenja postupaka, odnosno radnji ili odluka naručilaca za koje se utvrdi da su sprovedene, odnosno donesene suprotno zakonu, a time i sprečavanje sklapanja ugovora o javnoj nabavci na osnovu nezakonitih odluka o izboru najpovoljnije ponude, kao i sprečavanja zaključivanja i realizacije ugovora između statusno i interesno povezanih lica i uz druge prepoznatljive oblike potencijalnog koruptivnog ponašanja.

Svrha antikorupcijskog djelovanja Komisije za zaštitu prava ogleda se u tome što ona u vršenju poslova iz svoje nadležnosti postupa i preduzima mjere prije nastupanja određene štetne posljedice, na koji način zapravo sprečava manifestaciju i realizaciju potencijalno koruptivnog djelovanja učesnika u postupku javne nabavke. Pored toga, poništavanje postupaka javnih nabavki u kojima nije obezbijeđena tržišna konkurencija ili ravnopravnost ponuđača i postupaka javnih nabavki u kojima se od ponuđača ne zahtijeva ispunjavanje zakonom propisanih uslova i obaveza, kao i poništavanje odluke o izboru najpovoljnije ponude kojom nije na zakonit način utvrđeno da izabrani ponuđač ispunjava sve predviđene uslove i obaveze, a samim tim sprečavanje i onemogućavanje potpisivanja ugovora zasnovanih na nezakonitim radnjama, predstavlja suštinski način antikorupcijskog djelovanja Komisije za zaštitu prava. Takođe, antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava ostvaruje se i kroz javno objavljivanje i široku dostupnost njenih odluka, koje se objavljuju na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava www.kontrola-nabavki.me, nakon donošenja, odnosno najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja istih.

Sve odluke Komisije za zaštitu prava se objavljuju u izvornom obliku i sa punim sadržajem, čime se postižu dva veoma bitna antikorupcijska cilja:

- edukacija učesnika u postupcima javnih nabavki i svih zainteresovanih lica, kao i javnosti u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Komisije za zaštitu prava i
- apsolutna transparentnost rada Komisije za zaštitu prava.

Odredbom člana 202 stav 2 Zakona o javnim nabavkama propisano je da predsjednik i član Komisije za zaštitu prava ne može odlučivati u postupku zaštite prava ako postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost u skladu sa zakonom, na koji način se obezbjeđuje nepristrasnost i objektivnost u radu i odlučivanju Komisije za zaštitu prava.

2.5. Stručna služba Komisije za zaštitu prava

Komisija za zaštitu prava, shodno članu 208 stav 1 Zakona o javnim nabavkama, ima Stručnu službu koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove neophodne za rad Komisije, dok je stavom 2 ovog člana propisano da Stručnom službom rukovodi sekretar Komisije za zaštitu prava. Stručna služba Komisije za zaštitu prava u 2023. godini je organizovana Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020.godine, kojim je sistematizovano ukupno 19 radnih mjesta, od čega je na dan 31.12.2023.godine popunjeno 14 radnih mjesta, dok je pet sistematizovanih radnih mjesta nepopunjeno.

Naime, nakon stupanja na snagu novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG”, br. 2/18,34/19, 08/21, 37/22) bilo je potrebno Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020.godine, uskladiti sa istim, te je Komisija za zaštitu prava donijela Predlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki broj 09-44/10-2021 od 03.06.2021.godine, koji je u toku 2021.godine dostavila Ministarstvu finansija i socijalnog staranja na dostavljanje Vladi Crne Gore, a radi usvajanja istog. Međutim, Komisija za zaštitu prava nije dobila saglasnost na predmetni Pravilnik, te nije mogla sprovesti dalju proceduru za popunjavanje radnih mjesta.

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

U toku 2023. godine nastavljeno je ostvarivanje regionalne i međunarodne saradnje u oblasti javnih nabavki, tako da su predstavnici Komisije za zaštitu prava održali sastanak sa timom Svjetske banke, na temu specifičnih indikatora MAPS-a koji su povezani sa sistemom rješavanja žalbi, nakon čega su prisustvovali Radionici validacije Izvještaja o procjeni sistema javnih nabavki u Crnoj Gori, koja je održana u Podgorici, te uzeli su učešće na online sastanku sa predstavnicima SIGM-e "Nacrt Principa javne uprave".

Predstavnici Komisije za zaštitu prava uzeli su učešće na seminaru "Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama", u Petrovcu, koju je organizovao Institut za ekonomiju i pravo Crne Gore, prisustvovali on-line radionici "Transparentnost i prevencija korupcije u javnim nabavkama" koju je organizovala Komisija za javne nabavke Republike Albanije, ANAC i Otvoreno ugovoreno partnerstvo, zatim uzeli učešće na sastanku u okviru projekta "Javne nabavke pod lupom-čuvari da čuvaju" u organizaciji Instituta alternativa, a u okviru podrške Ambasade Kraljevine Holandije

u Srbiji i Crnoj Gori, kroz MATRA program podrške. Takođe, predstavnici Komisije za zaštitu prava uzeli su učešće na Drugoj Regionalnoj konferenciji "Javne nabavke-primjena u praksi-iskustva iz regiona", u organizaciji Instituta za ekonomiju i pravo, održanoj na Zlatiboru, na trećoj Regionalnoj konferenciji Instituta za ekonomiju i pravo Srbija, pod nazivom "Javne nabavke-primjena u praksi" koja je održana u Petrovcu, kao i na Regionalnoj konferenciji o javnim nabavkama, u organizaciji Agencije za javne nabavke „AJN doo” iz Podgorice, koja je održana u Baru, te uzeli učešće na Međunarodnoj konferenciji "Razmjena znanja i ideja za otvoreno i transparentno upravljanje u Crnoj Gori", u organizaciji Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) i Ministarstva javne uprava je koja je održana u Budvi.

U toku 2023.godine, održane su radionice za Komisiju za zaštitu prava, na temu "Mogućnosti unapređenja efikasnosti rada Komisije", „Otvorena pitanja u praktičnoj primjeni Zakona o javnim nabavkama u Crnoj Gori”, „Transformacija javnih nabavki", te "Žalbeni postupak ispred Komisije-otvorena pitanja u praksi i naučene lekcije", a sve u organizaciji Temporis i SIGMA/OECD.

Pored toga, u izvještajnom periodu nastavljeno je jačanje Mreže tijela za razmatranje javnih nabavki jugoistočne Evrope kroz održavanje više on-line sastanaka učesnika iste, te su predstavnici Komisije za zaštitu prava prisustvovali radionici "O razvoju sistema žalbi i pravnih lijekova-sadašnjost i budućnost" održanoj u Tirani, u organizaciji Komisije za javne nabavke Albanije i SIGME/OECD, zatim uzeli učešće na Konferenciji "Otvorene i održive javne nabavki u Evropi" održanoj u Tirani.

Jedan član Komisije za zaštitu prava je u toku 2023.godine bio član Radne grupe za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za pregovaračko poglavlje 5-javne nabavke.

2.7. Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava

Odredbom člana 198 stav 4 Zakona o javnim nabavkama propisano je da se sredstva za rad Komisije za zaštitu prava obezbjeđuju u Budžetu Crne Gore.

Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2023. godinu Komisiji za zaštitu prava su opredijeljena su sredstva u iznosu od 502.205,17 eura, od kojeg iznosa je u toku 2023.godine potrošeno 349.471,87 eura.

	Pozicija	Plan budžeta	Tekući budžet	Potrošeno
4111	Neto zarade	304.242,22	299.212,22	225.774,49
4112	Porez na zarade	18.666,02	18.666,02	14.589,27
4113	Doprinosi na teret zaposlenog	59.150,42	58.150,42	44.090,38
4114	Doprinosi na teret poslodavca	26.729,25	26.729,25	20.180,18
4115	Opštinski prerez	2.799,91	2.799,91	2.188,65
4124	Jubilarnе nagrade	50,00	50,00	0.00

4125	Otpremnine	2.700,00	2.700,00	1.533,42
4127	Ostale naknade	1.764,00	2.994,00	2.993,98
4131	Administrativni materijal	6.300,00	6.300,00	5.512,65
4133	Materijal za posebne namjene	2.400,00	2.400,00	1.239,79
4135	Rashodi za gorivo	3.150,00	3.150,00	727,49
4141	Službena putovanja	4.000,00	4.000,00	2.103,53
4142	Reprezentacija	1.159,23	1.159,23	340,30
4143	Komunikacione usluge	6.363,33	6.363,33	4.417,30
4144	Bankarske usluge	300,00	300,00	297,83
4146	Advokatske, notarske i pravne usluge	300,00	300,00	0,00
4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	31.500,00	31.350,00	2.547,67
4148	Usluge stručnog usavršavanja	2.000,00	2.000,00	0,00
4149	Ostale usluge	4.529,79	4.529,79	4.112,83
4153	Tekuće održavanje opreme	2.300,00	2.300,00	1.259,30
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	2.300,00	2.300,00	0,00
4192	Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka	8.000,00	8.000,00	1.552,00
4193	Izrada i održavanje softvera	2.500,00	7.300,00	7.235,80
4194	Osiguranje	4.200,00	4.200,00	2.406,49
4195	Kontribucije za članstvo u domaćim i međunar.organizacijama	300,00	300,00	0,00
4318	Ostali transferi pojedincima	1.500,00	1.650,00	1.640,00
4415	Izdaci za opremu	3.000,00	3.000,00	2.728,52
4630	Otplata obaveza iz ranijeg perioda	1,00	1,00	0,00
	UKUPNO	502.205,17	502.205,17	349.471,87

2.8. Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka

Odredbom člana 188 st. 3 i 4 Zakona o javnim nabavkama je propisano da je podnosilac žalbe dužan da uz žalbu priloži dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka, u visini 1% procijenjene vrijednosti javne nabavke ili da dokaz o izvršenoj uplati dostavi najkasnije do isteka roka za žalbu, s tim da visina naknade ne može biti veća od 20.000,00 eura, dok je stavom 5 ovog člana propisano da ako je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, Komisija za zaštitu prava dužna je da podnosiocu žalbe vrati iznos uplaćene naknade u roku od 15 dana, od dana pravosnažnosti rješenja po žalbi.

Naknada za vođenje žalbenog postupka se uplaćuje na žiro račun Komisije za zaštitu prava broj 530-20240-15 i deviznu partiju 00-511-0005007.6, kod NLB Montenegro banke AD Podgorica.

U periodu od 01.01.2023. godine do 31.12.2023. godine, po osnovu naknada za vođenje žalbenog postupka uplaćeno je 903.638,71 eura, dok je u istom periodu, Komisija za zaštitu prava, nakon utvrđivanja pravosnažnosti njenih rješenja, podnosiocima žalbi u čiju je korist odlučeno, vratila iznos od 615.628,54 eura. U istom periodu u Budžet Crne Gore uplaćeno je 261.305,33 eura. Ostali iznos uplaćenih sredstava nalazi se na računu Komisije za zaštitu prava do pravosnažnosti rješenja po žalbama po kojima su sredstva uplaćena.

2.9. Poslovni prostor

Komisija za zaštitu prava koristi adekvatan poslovni prostor u državnoj svojini, koji se nalazi u ulici Novaka Miloševa broj 28. Naime, podrumski prostor je potrebno adaptirati, kako bi se stvorili adekvatni uslovi za smještaj arhivske građe, dok je tehnička oprema koju koristi Komisija za zaštitu prava zastarijela, te je istu potrebno u narednom periodu obnoviti, iz razloga jer trenutna ne zadovoljava tehnološke specifikacije potrebne za nesmetano funkcionisanje ovog organa, imajući u vidu da se sva komunikacija u postupku javnih nabavki odvija preko Elektronskog sistema javnih nabavki.

2.10. Javnost rada i informatička opremljenost

Javnost rada Komisije za zaštitu prava se ostvaruje prvenstveno preko njene internet stranice www.kontrola-nabavki.me koja sadrži sve relevantne podatke i informacije vezane za sistem pravne zaštite u Crnoj Gori u postupcima javnih nabavki, kao i za rad Komisije za zaštitu prava i na kojoj se nalaze detaljne informacije, odnosno uputstva o žalbenom postupku, kao i sve njene odluke.

Takođe, stavljanjem u funkciju ESJN, koji je otpočeo sa radom dana 01.01.2021. godine, odluke Komisije za zaštitu prava se objavljuju i na ovom elektronskom sistemu javnih nabavki (ESJN), čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada, te se ostvaruje njena edukativna i preventivna funkcija, jer se zauzetim stavovima o spornim pitanjima neposredno utiče na formiranje ujednačene pravne prakse i smanjuje rizik od nezakonitosti u budućim postupcima javnih nabavki.

Zakonom o javnim nabavkama propisana je obaveza Komisije za zaštitu prava u pogledu objavljivanja obavještenja o pokrenutom upravnom sporu i odluka po tužbi, te Komisija za zaštitu prava navedeno objavljuje na svojoj internet stranici i na ESJN-u, na koji način se omogućava praćenje zakonitosti pojedinačnih odluka Komisije za zaštitu prava i dodatno obezbjeđuje transparentnost njenog rada, kao i edukacija učesnika u postupcima javnih nabavki, u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Upravnog suda Crne Gore donesena u postupcima javnih nabavki.

3. STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

3.1. Predmeti u radu

Komisija za zaštitu prava je u 2023.godine, imala u radu ukupno 332 predmeta, od čega 21 predmet prenijet iz 2022.godine (19 žalbi i 2 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore) i 311 predmet primljen u toku 2023.godine (303 žalbe i 8 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore).

Svi predmeti koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu odnosili su se na postupke javnih nabavki, dok Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu nije imala nijedan predmet po žalbi na postupak dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Predmeti preneseni iz 2022.godine	21
Zaprimljeni predmeti u 2023.godini	311
Ukupno:	332

3.2. Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u 2023. godini

U 2023. godini Komisija za zaštitu prava je imala u radu ukupno 332 predmeta, od kojih je riješila 309 predmeta (93%), dok je ostalo neriješeno 23 predmeta (7%).

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	Neriješeno
Žalbeni predmeti	322	301	21
Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda	10	8	2
Ukupno:	332	309	23

Na kraju izvještajnog perioda ostalo je neriješeno 23 predmeta, iz razloga što je Komisija za zaštitu prava u toku 2023.godine i dalje radila u nepotpunom sastavu, kao i iz razloga što je od navedenih 23 predmeta koji nijesu riješeni, 20 predmeta primljeno u decembru mjesecu 2023.godine. Takođe, treba imati u vidu da je priliv predmeta u 2023.godini bio znatno veći u odnosu na priliv predmeta u 2022.godini i to za 74%.

4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA

4.1. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka

Odredbama člana 185 stav 3 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se žalba može izjaviti protiv: tenderske dokumentacije, izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije, odluke o isključenju iz postupka javne nabavke, odluke o izboru najpovoljnije ponude i odluke o poništenju postupka javne nabavke. Dalje, članom 186 stav 1 ovog Zakona propisano je da žalbu na tendersku dokumentaciju i izmjenu i/ili dopunu tenderske dokumentacije može da izjavi privredni subjekat najkasnije deset dana prije dana koji je određen za otvaranje prijave za kvalifikacije odnosno ponuda, zatim stavom 2 ovog člana propisano da žalbu protiv odluke o isključenju iz postupka javne nabavke može da izjavi podnosilac prijave za kvalifikaciju u roku od deset dana od dana dostavljanja odluke o isključenju iz postupka javne nabavke, a stavom 3 ovog člana propisano da žalbu protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude i odluke o poništenju postupka javne nabavke može da izjavi kandidat, odnosno ponuđač u roku od deset dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude odnosno odluke o poništenju postupka javne nabavke.

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta (301), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 53 žalbe izjavljene na Tendersku dokumentaciju, pet žalbi izjavljenih na Izmjenu tenderske dokumentacije, osam žalbi izjavljenih na Tendersku dokumentaciju i Izmjenu tenderske dokumentacije, 206 žalbi izjavljenih na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, 28 žalbi izjavljenih na Odluku o poništenju postupka javne nabavke, te jednu žalbu izjavljenu na postupak žrijebanja ponuda.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	53
Izmjene tenderske dokumentacije	5
Tenderske dokumentacije i Izmjene tenderske dokumentacije	8
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	206
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	28
Postupak žrijebanja ponuda	1
Ukupno:	301

Naručioci protiv čijih radnji i odluka je izjavljena žalba više od pet puta su: Zdravstvena ustanova Apoteke Crne Gore „Montefarm”, Uprava za katastar i državnu imovinu, Uprava za kapitalne projekte, Klinički centar Crne Gore, „Rudnik uglja” AD Pljevlja, Opština Budva, Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica, Uprava za saobraćaj, Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić i „Vodovod i kanalizacija” DOO Bar.

4.2. Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 296 žalbi izjavljenih u otvorenim postupcima javnih nabavki i pet žalbi izjavljenih u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja javnog poziva.

Otvoreni postupak	296
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja javnog poziva	5
Ukupno:	301

4.3. Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 185 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 30 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke radovi i 86 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke usluge.

Robe	185
Radovi	30
Usluge	86
Ukupno:	301

4.4. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
Domaća privredna društva (DOO, AD....)	248
Strana privredna društva	17
Fizičko lice	10
Konzorcijum/zajednička ponuda domaćih preduzeća	12
Konzorcijum domaćih i stranih preduzeća	13
Zajednička ponuda stranih preduzeća	1
Ukupno:	301

4.5. Način rješavanja predmeta po žalbama

Tabelarni prikaz načina odlučivanja Komisije za zaštitu prava u predmetima po žalbama:

Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	62
Odbijena žalba kao nepotpuna	7
Odbijena žalba kao neblagovremena	8
Odbijena žalba kao neblagovremena i nepotpuna	5
Odbijena žalba kao izjavljena od strane neovlašćenog lica	17
Odbijena kao nedozvoljena	4
Usvojena žalba	93
Djelimično usvojena žalba	94
Djelimično usvojena žalba, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	3
Postupak obustavljen usljed odustanka žalioaca od žalbe	3

Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	5
Ukupno:	301

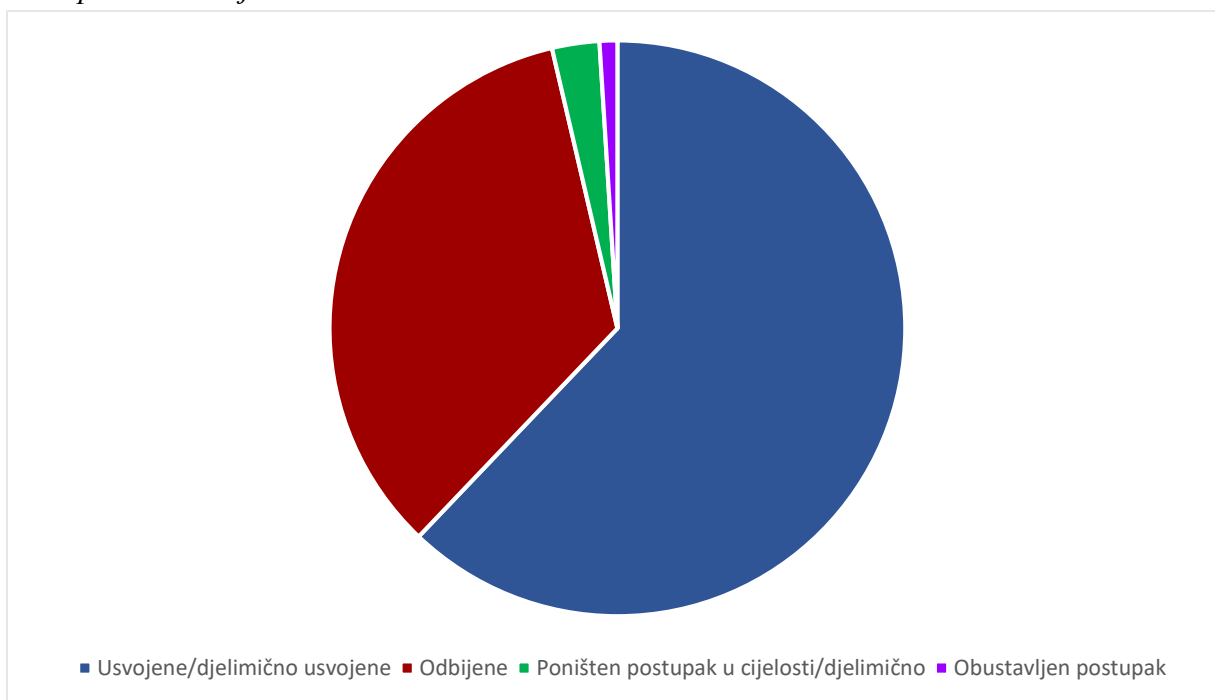
Iz navedene tabele proizilazi da je struktura odluka po žalbama:

Usvojeno/djelimično usvojeno žalbi: 187

Odbijeno žalbi: 103

Po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti/djelimično: 8

Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe: 3

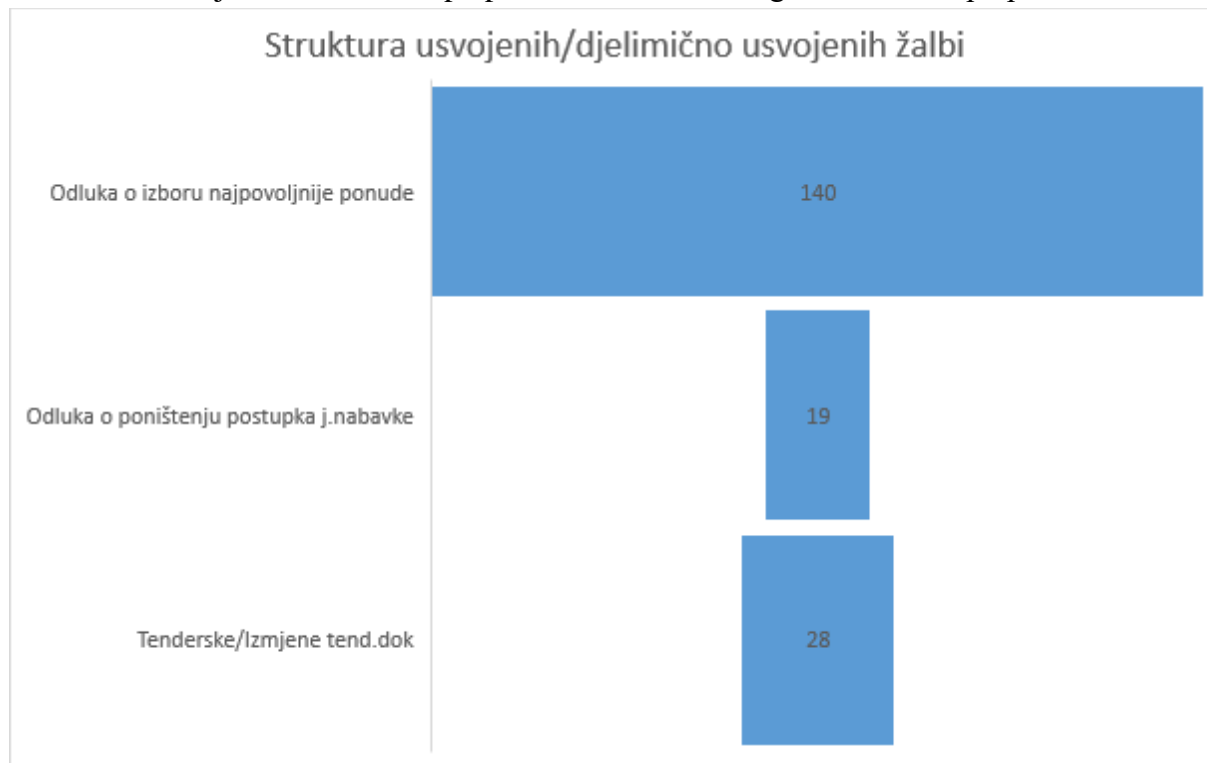


4.5.1. Struktura usvojenih/djelimično usvojenih žalbi:

Od 187 žalbi koje su usvojene ili djelimično usvojene, 140 žalbi je izjavljeno protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude, 19 žalbi je izjavljeno protiv odluke o poništenju postupaka javne nabavke, dok je 28 žalbi izjavljeno protiv tenderske dokumentacije i/ili izmjene tenderske dokumentacije.

Naime, u odnosu na ukupan broj žalbi (66) koje su izjavljene protiv tenderske i/ili izmjene tenderske dokumentacije, 28 žalbi usvojeno ili djelimično usvojeno i poništena tenderska

dokumentacija, zatim je kod pet žalbi po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti ili djelimično, dok je 33 žalbe odbijeno: 14 kao neosnovane, osam kao neblagovremene, tri kao nedozvoljene, četiri kao nepotpune i četiri kao neblagovremene i nepotpune.



4.5.2. Struktura odbijenih žalbi:

Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	62
Odbijena žalba kao nepotpuna	7
Odbijena žalba kao neblagovremena	8
Odbijena žalba kao neblagovremena i nepotpuna	5
Odbijena žalba kao izjavljena od strane neovlašćenog lica	17
Odbijena kao nedozvoljena	4
Ukupno	103

Od 103 odluke Komisije za zaštitu prava koje su odbijene, 60 žalbi je izjavljeno protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude, devet žalbi protiv Odluke o poništenju postupka javne nabavke, 23 žalbe protiv tenderske dokumentacije, pet žalbi protiv tenderske i izmjene tenderske dokumentacije, pet žalbi protiv izmjene tenderske dokumentacije i jedna žalba protiv postupka žrijebanja ponuda.

4.5.3. Struktura žalbi u kojima je postupak obustavljen usljed odustanka žalioca od podnijete žalbe:

Tri žalbe po kojima je postupak obustavljen usljed odustanka žalioca od podnijete žalbe izjavljene su protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude.

4.5.4. Odluke Komisije za zaštitu prava u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama

Odredbom člana 196 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23) propisano je da Komisija za zaštitu prava, po službenoj dužnosti, vodi računa o bitnim povredama zakona, nezavisno od toga na koji dio postupka je izjavljena žalba, dok je članom 195 stav 1 ovog Zakona propisano da je bitna povreda pravila postupka javne nabavke ako:

- 1) naručilac sprovede postupak javne nabavke iz člana 59 ovog zakona koji nije u skladu sa mišljenjem Ministarstva, osim u slučaju iz člana 59 stav 1 tačka 3 ovog zakona;
- 2) tenderska dokumentacija ne sadrži obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke i/ili obavezne osnove za isključenje iz postupka javne nabavke;
- 3) naručilac nastavi postupak prije donošenja rješenja po žalbi, koji nije u skladu sa članom 187 stav 1 ovog zakona;
- 4) odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučeno o podnesenim ponudama;
- 5) naručilac ne postupi u skladu sa članom 95 st. 2 i 3 ovog zakona, ako je to od bitnog uticaja za ispunjavanje uslova za učešće u postupku javne nabavke, sačinjavanje ponude u skladu sa tehničkom specifikacijom predmeta nabavke i/ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci;
- 6) u sprovođenju postupka javne nabavke je učestvovao predstavnik naručioca iz člana 41 stav 2 ovog zakona koji nije potpisao izjavu o nepostojanju sukoba interesa ili koji je zbog sukoba interesa morao da bude izuzet iz postupka javne nabavke;
- 7) naručilac ne postupi u skladu sa članom 145 stav 1 ovog zakona,

a stavom 2 ovog člana propisano je da ako se bitna povreda pravila postupka iz stava 1 ovog člana može naknadno otkloniti, Komisija za zaštitu prava će ispitati žalbene navode, odlučiti o bitnim povredama zakona koje podnosilac žalbe nije istakao u žalbi i poništiti radnju, odluku ili dio postupka na koji se bitna povreda odnosi, dok je stavom 3 ovog člana propisano da u slučaju postojanja bitne povrede pravila postupka iz stava 1 ovog člana koja se ne može naknadno otkloniti, a koju podnosilac žalbe nije istakao u žalbi, Komisija za zaštitu prava će povodom žalbe, ne ispitujući žalbene navode, poništiti postupak javne nabavke u cjelini, odnosno postupak za određenu partiju na koju se žalba odnosi.

Odlučujući po izjavljenim žalbama u 2023. godini, a u vezi postupaka javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23) Komisija za zaštitu prava je utvrdila da je:

1. u jednom postupku počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 2 Zakona o javnim nabavkama (tenderska dokumentacija ne sadrži obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke i/ili obavezne osnove za isključenje iz postupka javne nabavke),
2. u dva postupku počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama (naručilac nastavi postupak prije donošenja rješenja po žalbi, koji nije u skladu sa članom 187 stav 1 ovog zakona).

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (dva postupka) koji je Komisija za zaštitu prava po službenoj dužnosti poništila u cjelosti, po Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23), iznosi 88.757,00 eura.

Takođe, pored obaveza propisanih Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu bila dužna da, u skladu sa članom 214 stav 1 ovog Zakona, pri rješavanju žalbi protiv odluka i radnji naručilaca koje su donesene, odnosno sprovedene u postupcima javnih nabavki koji su započeti po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) primjenjuje odredbe tog zakona, te je odlučujući po izjavljenim žalbama u 2023. godini, a u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava utvrdila da je:

1. u dva postupka počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama (naručilac je suprotno članu 187 stav 1 ovog zakona nastavio postupak javne nabavke prije donošenja rješenja po žalbi);
2. u tri postupka počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 5 Zakona o javnim nabavkama (naručilac je postupio suprotno članu 95 st. 2 i 3 ovog zakona, kojim je propisano da je naručilac dužan da, zavisno od vrste postupka javne nabavke, pojašnjenje tenderske dokumentacije objavi, odnosno dostavi preko ESJN u što kraćem roku, a najkasnije pet dana od dana prijema zahtjeva iz stava 1 ovog člana, odnosno propisano da se pojašnjenjem tenderske dokumentacije ne smiju vršiti izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije).

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (tri postupka) koje je Komisija za zaštitu prava po službenoj dužnosti poništila u cjelosti, po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), iznosi 274.247,93 eura.

4.6. Vrijeme donošenja odluka po žalbama

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u 2023. godine riješila 301 žalbu, od čega 141 žalbu u postupcima koji su započeti i sprovedeni po Zakonu o javnim

nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), a 160 žalbi u postupcima koji su započeti i sprovedeni po Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23).

Odredbama člana 193 stav 1 tačka 1 Zakona o javnim nabavkama, propisano je da je Komisija za zaštitu prava dužna da rješenje o obustavi postupaka po žalbi, donese u roku od osam dana od dana prijema podneska o odustajanju podnosioca žalbe, dok je tačkom 2 propisano da rješenje o odbijanju žalbe kao nedozvoljene, odbijanju žalbe kao neblagovremene, odbijanju žalbe kao izjavljene od neovlašćenog lica, odbijanju žalbe kao nepotpune te odbijanju žalbe kao neuredne, ista dužna da donese u roku od osam dana od dana dostavljanja žalbe i kompletnih spisa predmeta.

Komisija za zaštitu prava je u 2023. godini, rješenja iz člana 193 stav 1 tač. 1 i 2 donijela u prosječnom roku od 28 dana.

Pored toga, odredbama člana 193 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama propisano je da je Komisija za zaštitu prava dužna da rješenje o odbijanju žalbe kao neosnovane, te rješenje o usvajanju žalbe u cijelili ili djelimično donese u roku od 30 dana od dana dostavljanja žalbe i kompletnih spisa, dok je stavom 2 ovog člana propisano da se ovaj rok može produžiti najviše za deset dana ako je potrebno angažovati vještaka, pribaviti mišljenja nadležnih organa i zbog obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnosilac žalbe i naručilac.

Komisija za zaštitu prava je u toku 2023. godini, riješenja iz člana 193 stav 1 tačka 3 donijela u prosječnom roku od 44 dana.

4.7. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

U žalbama u postupcima javnih nabavki, najčešći razlozi nezakonitosti radnji i odluka naručioca su slijedeći:

- neprecizna i nejasna tenderska dokumentacija kojom se onemogućava podnošenje odgovarajućih i međusobno uporedivih ponuda, posebno u dijelu tehničkih specifikacija predmeta nabavke;
- sačinjavanje tehničkih specifikacija predmeta nabavke suprotno načelu obezbjeđivanja konkurencije iz člana 8 Zakona o javnim nabavkama i načelu ravnopravnosti, slobode i zabrana diskriminacije iz člana 10 Zakona o javnim nabavkama;
- pozivanje na tehničke karakteristike, robni znak, patent ili tip, bez navođenja riječi „ili ekvivalentno" ili sa navođenjem riječi „ili ekvivalentno" pri čemu se ne navode kriterijumi za utvrđivanje ekvivalentnosti predmeta nabavke ili standard koji treba da ispunjava predmet nabavke, suprotno čl. 87 i 88 Zakona o javnim nabavkama;
- utvrđivanje uslova za učešće u postupku javnih nabavki i zahtjeva u pogledu izvršenja predmeta nabavke, suprotno važećim odredbama zakona, a posebno u dijelu uslova stručne i tehničke sposobnosti, te dokaze o ispunjavanju uslova kvaliteta predmeta nabavke;
- neadekvatno definisanje kriterijuma i metodologije za vrednovanje ponuda;

- povrede postupaka otvaranja ponuda i sačinjavanja zapisnika o otvaranju ponuda, kao radnji koje se ne mogu ponoviti - Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19);
- nepravilnosti i povrede postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda;
- neadekvatno, nepotpuno i činjenično pravno neutemeljeno obrazloženje odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o poništenju postupka javne nabavke i odluke o isključenju iz postupka javne nabavke, u pogledu ne/postojanja razloga za ispravnost ponude i/ili u pogledu ne/postojanja osnova za isključenje iz postupka javne nabavke;
- nezakonitost razloga za isključenje iz postupka javne nabavke i razloga za neispravnost ponude i
- onemogućavanje uvida u kompletne spise predmeta javne nabavke, koji su od značaja za ostvarivanje pravne zaštite- Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19).

4.8. Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Komisija za zaštitu prava

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Komisija za zaštitu prava, koje su učinjene od strane naručioca su:

- sačinjavanje tehničkih specifikacija predmeta nabavke na način koji neopravdano ograničava tržišnu konkurenciju;
- opisivanje predmeta nabavke, odnosno sačinjavanje tehničkih specifikacija na način da se prednost daje određenom privrednom subjektu;
- povreda obaveza u pogledu pojašnjenja tenderske dokumentacije i izmjena i dopuna tenderske dokumentacije;
- nepravilna primjena odredbi o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda;
- odstupanje od uslova i zahtjeva iz tenderske dokumentacije prilikom pregleda i ocjene ponuda;
- propusti prilikom utvrđivanja ne/postojanja osnova za isključenje iz postupka javne nabavke i/ili razloga za ispravnost ponude;
- nesprovođenje otvaranja ponuda u skladu sa zakonom, a posebno u dijelu ponude koji se ne podnosi putem ESJN- Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19);
- nepotpisivanje Zapisnika o otvaranju dijela ponuda koji se ne dostavlja putem ESJN (garancija ponuda) od strane prisutnih članova Komisije za sprovođenje postupka javne nabavke - Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19);
- neodlučivanje o svim podnesenim ponudama, već samo o određenoj, eventualno najpovoljnijoj ponudi i
- nesprovođenje radnje sačinjavanja potvrde o dostavljanju garancije ponude i objavljivanja iste na ESJN - član 122 stav 6 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23).

Pored navedenog, tokom rada na žalbenim predmetima, uočeni su i drugi određeni nedostaci u postupku sprovođenja javne nabavke, a što se prvenstveno odnosi na neadekvatan izbor postupka javne nabavke, neadekvatnost pri definisanju predmeta javne nabavke i eventualne

podjele istog u cjelini ili po partijama, nedovoljna preciznost naručilaca u kreiranju uslova sposobnosti za učešće u postupku javne nabavke, a posebno u odnosu na uslove stručno tehničke sposobnosti.

Primjetno je da naručioci nedovoljno ili uopšte ne koriste raspoložive mehanizme javnih nabavki kao što su okvirni sporazum, dinamički sistem i elektronska aukcija, a koji su propisani upravo da bi ubrzali efikasnost i ekonomičnost postupaka javnih nabavki.

Komisija za zaštitu prava smatra da bi adekvatno planiranje i odgovarajuća primjena postupaka javnih nabavki svakako smanjila potrebu za čestim izmjenama i dopunama tenderske dokumentacije, te samim tim smanjila i broj potencijalnih žalbi kojima se postupci zaustavljaju, što dodatno utiče na skraćivanje ukupnog vremena potrebnog za sprovođenje postupka javne nabavke.

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Komisija za zaštitu prava, a koje su učinjene od strane žalioca su:

- uz žalbu ili u roku za izjavljivanje žalbe nije dostavljen dokaz o uplati naknade za vođenje žalbenog postupka u skladu sa članom 188 stav 3 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19, 3/23 i 11/23),
- osporavanje tenderske i/ili izmjene tenderske dokumentacije odlukom o izboru najpovoljnije ponude, odlukom o poništenju postupka javne nabavke i/ili odlukom o isključenju iz postupka javne nabavke, što je u suprotnosti sa odredbom člana 186 stav 4 Zakona o javnim nabavkama, kojom je propisano da ako privredni subjekat propusti da žalbu iz člana 185 stav 3 tač. 1 i 2 ovog zakona izjavi u roku od deset dana prije dana koji je određen radi otvaranja prijave za kvalifikacije, odnosno ponuda, nema pravo da kao podnosilac prijave za kvalifikaciju, kandidat ili ponuđač, razloge, nezakonitosti tenderske dokumentacije, odnosno izmjena ili dopuna tenderske dokumentacije, iznosi u žalbi protiv odluka naručioca iz člana 185 stav 3 tač. 3, 4 i 5 ovog zakona;
- dostavljanje ponude koja nije sačinjena u skladu sa uslovima i zahtjevima iz predmetne tenderske dokumentacije i Uputstvom ponuđačima za sačinjavanje i podnošenje ponuda, kao ni u skladu sa članom 122 stav 2 Zakona o javnim nabavkama;
- dostavljanje garancije ponude na iznos manji od zahtijevanog ili na način koji nije u skladu sa zakonom;
- nedostavljanje dokaza ili dostavljanje neadekvatnih dokaza za dokazivanje ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke i drugih uslova utvrđenih tenderskom dokumentacijom;
- nepravilno sačinjavanje Izjave privrednog subjekta, kao krucijalnog dokaza za dokazivanje ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke i
- osporavanje odluka ili radnji naručilaca od strane ponuđača koji nije ovlašćen za izjavljivanje žalbe, s obzirom da uz ponudu nije dostavio garanciju ponude ili je dostavio garanciju ponude na manji iznos od zahtijevanog ili neispravnu garanciju ponude ili nije

dostavio garanciju ponude na način predviđen tenderskom dokumentacijom u skladu sa članom 122 st. 2, 3 ili 4 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19, 3/23 i 11/23).

5. PREDMETI IZVRŠENJA PRESUDA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE

Odredbom člana 197 stav 1 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se protiv rješenja Komisije za zaštitu prava može pokrenuti upravni spor.

U izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 20 presuda i jedno rješenje, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega:

- osam presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje i
- 12 presude kojima su odbijene tužbe i
- jedno rješenje kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe.

Od osam presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje:

- tri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini
- četiri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini.
- jedna presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2020. godini.

Od 12 presuda kojima su odbijene tužbe,

- četiri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini,
- tri presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2021. godini i
- pet presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini.

Jedno rješenje kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe, odnosi se na odluku Komisije za zaštitu prava donesenu u 2023. godini.

5.1. Prikaz odluka Komisije za zaštitu prava donijetih u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U izvještajnom periodu Komisija za zaštitu prava je imala osam predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, od čega je riješeno šest predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.

Vrsta odluke	Broj odluka
Odbijena žalba kao neosnovana	4

Odbijena žalba kao nepotpuna	1
Odbijena žalba kao neblagovremena	1
Usvojena žalba	1
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	1
Ukupno	8

U postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, Komisija za zaštitu prava je u jednom predmetu donijela odluku kojom je povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti, iz razloga neusaglašenosti tenderske dokumentacije sa zakonom, koja je mogla da dovede do diskriminacije zainteresovanih lica ili do ograničenja tržišne konkurencije ili je dovela do diskriminacije ponuđača ili do ograničenja tržišne konkurencije iz člana 134 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17).

Naručilac kojem je u postupku izvršenja presude Upravnog suda Crne Gore, po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti je Opština Pljevlja. Ukupna procijenjena vrijednost postupka javne nabavke koji je Komisija za zaštitu prava po službenoj dužnosti poništila u cjelosti, po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17), iznosi 32.000,00 eura.

6. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

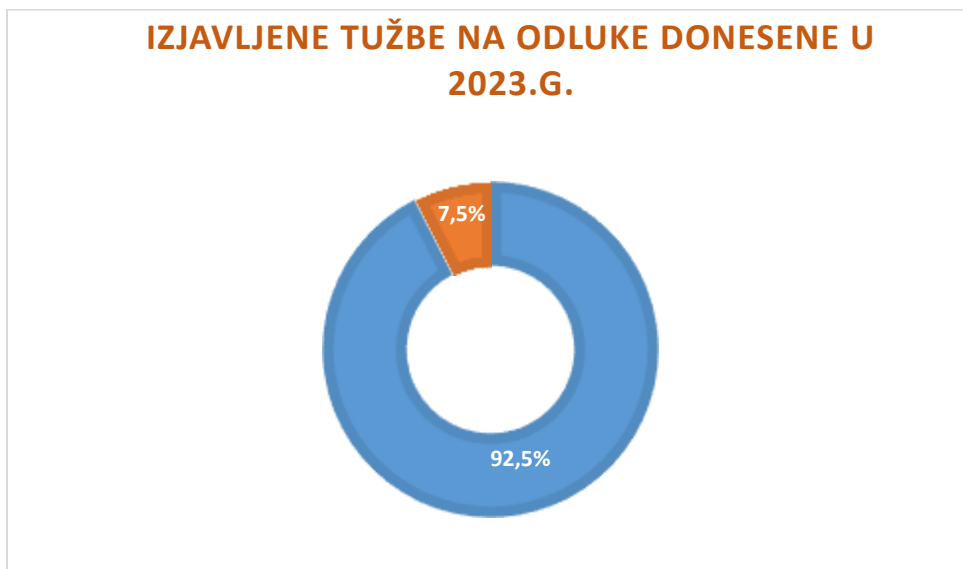
Odredbom člana 40 Zakona o upravnom sporu je propisano da se protiv pravosnažnih odluka Upravnog suda Crne Gore, a time i protiv presuda tog Suda donijetih u postupku odlučivanja po tužbama protiv odluka Komisije za zaštitu prava, mogu podnijeti Vrhovnom sudu Crne Gore zahtjev za ispitivanje sudske odluke i zahtjev za ponavljanje postupka.

U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljene su dvije presude Vrhovnog suda Crne Gore, donijete po zahtjevu za ispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore, kojom je Vrhovni sud Crne Gore odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

7. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je dostavio Komisiji za zaštitu prava 32 tužbe na odgovor, od čega je od čega je, sedam tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini, 23 tužbe izjavljene na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2023. godini, dok je dvije tužbe izjavljeno zbog ćutanja administracije.

Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije za zaštitu prava u 2023. godini (309 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 23 tužbe, što iznosi nešto manje od 7,5 %.



8. POSTUPCI ZA NAKNADU ŠTETE ZBOG ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

Odredbom člana 197 stav 4 Zakona o javnim nabavkama propisano je da svako lice koje je pretrpjelo štetu zbog povreda ovog zakona ima pravo da podnese tužbu za naknadu štete pred nadležnim sudom u skladu sa zakonom.

U toku 2023.godine, protiv Države Crne Gore i Komisije za zaštitu prava nije podnijeta nijedna tužba za naknadu štete pred redovnim sudovima Crne Gore.

REZIME

Komisija za zaštitu prava je ključni subjekt institucionalne zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki i učesnika u postupcima dodjele ugovora o javno -privatnom partnerstvu, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, članom 198 stav 3 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19, 3/23 i 11/23), propisano da je Komisija za zaštitu prava samostalna i nezavisna u izvršavanju funkcija utvrđenih ovim zakonom.

Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23), koji je počeo da se primjenjuje od 18.01.2023.godine, izmijenjene su odredbe Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) u pogledu načina izbora predsjednika i članova Komisije za zaštitu prava, tako da je članom 200 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama propisano da predsjednika i članove Komisije za zaštitu prava imenuje Skupština Crne Gore na predlog nadležnog radnog tijela, na osnovu javnog poziva, te stavom 2 ovog člana propisano da se predsjednik i članovi Komisije za zaštitu prava imenuju na period od pet godina i mogu biti ponovo imenovani, dok je stavom 3 ovog člana propisano da je Skupština Crne Gore, odnosno nadležno radno tijelo dužno da pokrene postupak za utvrđivanje predloga za izbor predsjednika ili člana Komisije za zaštitu prava najkasnije šest mjeseci prije isteka njihovog mandata, s tim što se imenovanje mora izvršiti najkasnije 15 dana prije isteka mandata. Dakle, za razliku od prethodnih zakonskih rješenja, izmjenama Zakona o javnim nabavkama, izbor predsjednika i članova nije u nadležnosti Vlade Crne Gore, već Skupštine Crne Gore.

Komisija za zaštitu prava je u 2023.godini, sve do 29.12.2023.godine, radila u sastavu od pet članova, od kojih je jedan član Komisije za zaštitu prava, obavljao i poslove zamjenika predsjednika Komisije za zaštitu prava, dok je Skupština Crne Gore 28.saziva, na Sedmoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2023.godini, dana 29.12.2023.godine donijela Odluku o imenovanju predsjednika i pet članova Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Komisija za zaštitu prava, ima Stručnu službu koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove neophodne za njen rad. Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020. godine, sistematizovano je ukupno 19 radnih mjesta. Od ukupno 19 sistematizovanih radnih mjesta na dan 31.12.2023. godine, popunjeno je 14 radnih mjesta. Naime, nakon stupanja na snagu novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG”, br. 2/18,34/19, 08/21, 37/22) bilo je potrebno Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020.godine, uskladiti sa istim, te je Komisija za zaštitu prava donijela Predlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe

Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki broj 09-44/10-2021 od 03.06.2021.g., koji je u toku 2021.g. dostavila Ministarstvu finansija i socijalnog staranja na dostavljanje Vladi Crne Gore, a radi usvajanja istog. Međutim, Komisija za zaštitu prava nije dobila saglasnost na predmetni Pravilnik, te nije mogla sprovesti dalju proceduru za popunjavanje radnih mjesta.

Komisija za zaštitu prava ima interni informacioni sistem na kojem se radi transparentnosti postupka objavljuju sve odluke Komisije. Takođe, stavljanjem u funkciju Elektronskog sistema javnih nabavki (ESJN), a koji je otpočeo sa radom dana 01.01.2021.godine, odluke Komisije se objavljuju i na ovom elektronskom sistemu, čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada, te se ostvaruje njena edukativna i preventivna funkcija, jer se zauzetim stavovima o spornim pitanjima neposredno utiče na formiranje ujednačene pravne prakse i smanjuje rizik od nezakonitosti u budućim postupcima javnih nabavki. Pored toga što na svojoj internet stranici i na ESJN-u objavljuje odluke, Zakonom o javnim nabavkama propisana je obaveza Komisije za zaštitu prava u pogledu objavljivanja obaviještenja o pokrenutom upravnom sporu i odluke po tužbi, te Komisija za zaštitu prava navedeno objavljuje na svojoj internet stranici i na ESJN-u, na koji način se omogućava praćenje zakonitosti pojedinačnih odluka Komisije za zaštitu prava i dodatno obezbjeđuje transparentnost njenog rada, kao i edukacija učesnika u postupcima javnih nabavki, u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Upravnog suda Crne Gore donesenih u postupcima javnih nabavki.

Komisija za zaštitu prava je toku 2023.godine, imala u radu ukupno 332 predmeta, od čega 21 predmet prenijet iz 2022.godine (19 žalbi i 2 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore) i 311 predmet primljen u toku 2023.godine (303 žalbe i 8 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore), od kojih je riješila 309 predmeta (93%), dok je ostalo neriješeno 23 predmeta (7%). Na kraju izvještajnog perioda ostalo je neriješeno 23 predmeta, iz razloga što je Komisija za zaštitu prava u toku 2023.godine i dalje radila u nepotpunom sastavu, kao i iz razloga što je od navedenih 23 predmeta koji nijesu riješeni čak 20 predmeta primljeno u decembru mjesecu 2023.godine. Takođe, treba imati u vidu da je priliv predmeta u 2023.godini bio znatno veći u odnosu na priliv predmeta u 2022.godini i to za 74%.

Odredbama člana 193 stav 1 tačka 1 Zakona o javnim nabavkama, propisano je da je Komisija za zaštitu prava dužna da rješenje o obustavi postupaka po žalbi, donese u roku od osam dana od dana prijema podneska o odustajanju podnosioca žalbe, dok je tačkom 2 propisano da rješenje o odbijanju žalbe kao nedozvoljene, odbijanju žalbe kao neblagovremene, odbijanju žalbe kao izjavljene od neovlašćenog lica, odbijanju žalbe kao nepotpune te odbijanju žalbe kao neuredne, donese u roku od osam dana od dana dostavljanja žalbe i kompletnih spisa predmeta. Komisija za zaštitu prava je u 2023. godini, rješenja iz člana 193 stav 1 tač. 1 i 2 donijela u prosječnom roku od 28 dana. Pored toga, odredbama člana 193 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama propisano je da je Komisija za zaštitu prava dužna da rješenje o odbijanju žalbe kao neosnovane, te rješenje o usvajanju žalbe u cijelili ili dijelimično donese u roku od 30 dana od dana dostavljanja žalbe i kompletnih spisa, dok je stavom 2 ovog člana propisano da se ovaj rok

može produžiti najviše za deset dana ako je potrebno angažovati vještaka, pribaviti mišljenja nadležnih organa i zbog obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnosilac žalbe i naručilac. Komisija za zaštitu prava je u 2023. godini, riješenja iz člana 193 stav 1 tačka 3 donijela u prosječnom roku od 44 dana.

Svi predmeti koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu odnosili su se na postupke javnih nabavki, dok Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu nije imala nijedan predmet po žalbi na postupak dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je dostavio Komisiji za zaštitu prava 32 tužbe na odgovor, od čega je sedam tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u 2022. godini, 23 tužbe izjavljeno na odluke Komisije donijete u 2023. godini, dok je dvije tužbe izjavljeno zbog ćutanja administracije. Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije za zaštitu prava u 2023. godini (309 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 23 tužbe, što iznosi nešto manje od 7,5 %.

Takođe, u izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 20 presuda i jedno riješenje, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega, osam presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 12 presuda kojima su odbijene tužbe i jedno riješenje kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe. Od osam presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, tri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini, četiri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, jedna presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2020. godini. Od 12 presuda kojima su odbijene tužbe, četiri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini, tri presude se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini i pet presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini. Jedno riješenje kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe, odnosi se na odluku Komisije za zaštitu prava donesenu u 2023.godini.

U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljene su dvije presude Vrhovnog suda Crne Gore, donijete po zahtjevu za ispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore, kojim je Vrhovni sud Crne Gore odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

U toku 2023.godine, protiv Države Crne Gore i Komisije za zaštitu prava nije podnijeta nijedna tužba za naknadu štete pred redovnim sudovima Crne Gore.

Broj: 09-443/1-2024

Podgorica: 26.06.2024.g.