



CRNA GORA
Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki
Broj: 09-172/1-2018
Podgorica, 29.06.2018.g.



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	29. 6. 2018. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/18-33
VEZA:	
EPA:	484XXVI
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE
Predsjedniku
Gospodinu Ivanu Brajoviću

PODGORICA

PREDMET: Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki za 2017.godinu

Poštovani Predsjedniče,

U skladu sa članom 142 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) dostavljamo Vam Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki za 2017.godinu, radi dostavljanja Skupštini Crne Gore na razmatranje i usvajanje.

Izvještaj o radu Državne komisije za 2017.godinu, dostavljamo Vam u štampanoj verziji u 120 primjeraka i u elektronskoj verziji na CD-u.

S poštovanjem,

Prilog: Kao u tekstu.





DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI ZA
2017. GODINU**

Jun 2018. godine

SADRŽAJ

UVOD.....	3
1. STATUS I ORGANIZACIJA DRŽAVNE KOMISIJE.....	3
1.1 Finansiranje i finansijsko poslovanje Državne komisije.....	4
1.2 Poslovni prostor	4
1.3 Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije.....	4
1.4 Javnost rada i informatička opremljenost	5
2. STATISTIČKI PODACI RADA DRŽAVNE KOMISIJE.....	5
2.1 Predmeti u radu	5
2.2 Završeni predmeti	5
2.3 Ostali predmeti	6
2.4 Ukupan broj svih predmeta koje je Državna komisija imala u radu u toku 2017.godine.....	6
2.5 Broj riješenih žalbi u žalbenim predmetima po fazama postupka	7
2.6 Broj riješenih žalbi izjavljenih po vrstama postupka.....	7
2.7 Riješene žalbe po vrstama predmeta javne nabavke.....	7
2.8 Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe.....	8
2.9 Struktura podnosioca žalbi.....	8
2.10 Način rješavanja žalbenih predmeta	9
2.11 Vrijeme donošenja odluka po žalbama	11
3.TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE.....	11
4. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI	12
5. SPROVOĐENJE ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	12
6. IZVOD IZ IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA PERIOD OD 01. OKTOBRA 2016. GODINE DO 01.OKTOBRA 2017.GODINE	13
REZIME	15

UVOD

Godišnji izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki (u daljem tekstu: Državna komisija) je opšti pregled svih njenih aktivnosti počevši od statusa, finansiranja i finansijskog poslovanja, ljudskih resursa, pa do rada u okviru zakonom određene nadležnosti, te javnosti rada i antikorupcijska uloga.

Sama statistika žalbenih postupaka, kao i postupci javnih nabavki sprovedeni u tim slučajevima ukazuju na pojave na osnovu kojih se mogu izvući zaključci o problemima u funkcionisanju postupaka javnih nabavki, a posebno pravne zaštite.

U 2017. godini došlo je do promjene pravnog okvira. Naime 30.06.2017. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koji je zasnovan na analizi određenih nedostataka postojećeg Zakona, koje izmjene su se u implementaciji ovog Zakona pokazale kao dobra rješenja i već su dale pozitivne rezultate, koji se prevashodno ogledaju u smanjenju broja žalbi. Takođe 2017. godina obilježena je i snažnom aktivnošću, na polju donošenja novog Zakona o javnim nabavkama, koji se trenutno nalazi u završnoj fazi.

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki ostvaruje se u svim fazama postupka javne nabavke, kroz takozvanu predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu.

Predugovorna pravna zaštita se pokreće žalbom u postupku pred Državnom komisijom, a obuhvata zaštitu prava i interesa zainteresovanih lica od pokretanja postupka javne nabavke do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim sudom Crne Gore.

1. STATUS I ORGANIZACIJA DRŽAVNE KOMISIJE

Odredbom člana 137 Zakona o javnim nabavkama je propisano da je Državna komisija samostalno i nezavisno pravno lice, sa nadležnostima i ovlašćenjima utvrđenim ovim Zakonom.

Shodno utvrđenim nadležnostima i ovlašćenjima, Državna komisija je ključni subjekt institucionalne zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki i javnog interesa, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, članom 137 Zakona o javnim nabavkama zabranjen svaki oblik uticaja na njen rad, kao i svaka upotreba javnih ovlašćenja, sredstava javnog informisanja i javno istupanje kojim se utiče na tok i ishod postupka pred Državnom komisijom.

Pored utvrđenih nadležnosti, Državna komisija u smislu člana 132 stav 5 ZJN, podnosi i inicijativu za pokretanje prekršajnog postupka Inspekciji za javne nabavke.

Državna komisija je do 30. juna 2017. godine imala 4 člana i predsjednika, a stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, dobila je još 2 člana, tako da sada ima 6 članova i predsjednika.

Predsjednika i članove Komisije imenuje Vlada na period od 5 godina.

Način rada Državne komisije uređuje se Poslovníkom o radu.

Državna komisija ima i Stručnu službu, koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove, neophodne za njen rad. U toku 2017. godine Stručna služba je imala 13 izvršilaca.

1.1 Finansiranje i finansijsko poslovanje Državne komisije

Sredstva za rad Državne komisije obezbjeđuju se iz Budžeta Crne Gore.

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2017. godinu Državnoj komisiji su opredijeljena sredstva u iznosu od 392.479,46 eura, od kojih je namjenski potrošila 351.612,75 eura.

Državna komisija nema drugih prihoda osim navedenih prihoda iz Budžeta, a naknada za vođenje žalbenog postupka, u visini od 1% procijenjene vrijednosti javne nabavke, koja ne može biti veća od 20.000,00 eura, prihod je Državnog trezora, koja naknada se uplaćuje na posebni žiro račun broj 530-20240-15 i deviznu partiju 00-511-0005007.6, kod NLB Montenegro banke AD Podgorica.

U period od 01. januara do 31. decembra 2017. godine, na navedene račune je po osnovu naknade za vođenje postupka uplaćen ukupan iznos od 647.659,01 eura, od kojeg iznosa je podnosiocima žalbi, u čiju korist je donijeta odluka, vraćen iznos od 26.480,77, kao i 323,98 eura na ime troškova platnog prometa, tako da je ukupan prihod, po ovom osnovu 620.854,26 eura.

1.2 Poslovni prostor

Državna komisija i njena Stručna služba su u 2017. godini bili smješteni u poslovnom prostoru u ul. Vuka Karadžića bb, koji nije zadovoljavao njene elementarne potrebe, a posebno nakon imenovanja dva nova člana Komisije i povećanja kadrovskih kapaciteta njene Stručne službe. Međutim, krajem januara 2018. godine ista se preselila u novi poslovni prostor u ulici Novaka Miloševa br. 28, koji će, kad se prosvjetna inspekcija koja sada koristi 4 kancelarije na prizemlju, preseli u novi poslovni prostor, imati adekvatno riješen poslovni prostor.

1.3 Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije, prevashodno se ostvaruje kroz žalbenu kontrolu postupaka javnih nabavki sa posljedicom poništenja onih, za koje se utvrdi da su sprovedeni suprotno zakonu, na koji način se sprječava sklapanje štetnih ugovora u javnim nabavkama, a time i realizacija potencijalnog koruptivnog ponašanja. Istovremeno, kroz poslove iz nadležnosti Državne komisije ostvaruje se i preventivna funkcija, kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štetnih posljedica.

Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javno dostupnoj pravnoj praksi. Naime, sve odluke se objavljuju na internet stranici Državne komisije u punom obliku, tj. sa nazivima stranaka, tako da postupak pravne zaštite čini predvidljivim i transparentnim.

Takođe sadržaj godišnjih izvještaja o radu omogućava zakonodavcu korekcije pravnog okvira, što svakako ima svojevrstan antikorupcijski učinak, koji se postiže i učestvovanjem u postupcima edukacije.

1.4 Javnost rada i informatička opremljenost

Javnost rada Državne komisije 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 postupku javne nabavke, kao i za rad Državne komisije i na kojoj se nalaze detaljne informacije, odnosno uputstva o žalbenom postupku. Takođe, na internet stranici Državne komisije su objavljene sve njene odluke donijete od 2012. godine do danas čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada.

2. STATISTIČKI PODACI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1 Predmeti u radu

U toku 2017. godine Državna komisija je imala u radu ukupno 1271 žalbenih predmeta, od kojih je 298 prenesenih iz 2016.godine, a 973 novozaprimljenih predmeta.

Tabelarni prikaz:

Predmeti preneseni iz 2016.g.	298
Zaprimljene žalbe u 2017.g.	973
Ukupno	1.271

Razlog što 298 žalbenih predmeta nije riješeno u toku 2016.godine, prije svega je posljedica velikog obima predmeta u radu u toku 2016.godine, kojih je bilo 1260, te nedovoljnog kapaciteta broja članova Državne komisije (4 člana), a jedan od razloga je i što je jedan broj žalbi zaprimljen na samom kraju godine.

2.2 Završeni predmeti

Od ukupno 1271 žalbenih predmeta u toku 2017.godine Državna komisija je riješila 1001 predmet.

Tabelarni prikaz stanja predmeta na dan 31.12.2017.godine:

Ukupan broj žalbenih predmeta u 2017.g.	Riješeni predmeti u 2017.g.	Neriješeni predmeti
1271	1001	270
Procenat	78,76%	21,24 %

2.3 Ostali predmeti:

- Zahtjevi za nastavak postupka

U toku 2017.godine Državnoj komisiji je podnijeto 60 zahtjeva za nastavak postupka i svi su riješeni u zakonskom roku u toku izvještajnog perioda.

- Predmeti po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda

U toku 2017.godine Državna komisija je imala 54 predmeta izvršenja po osnovu presuda Upravnog suda, od kojih 23 predmeta iz 2016.godine i 31 predmet zaprimljen u 2017.godini. Od ukupnog broja ovih predmeta riješen je 31 predmet.

Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda CG u 2017.g.	31
Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda CG u 2017.g.	23

2.4 Ukupan broj svih predmeta koje je Državna komisija imala u radu u toku 2017.godine

Državna komisija je u toku 2017. godine imala u radu ukupno 1385 predmeta, od čega 321 predmet prenijet iz 2016.godine (298 žalbi i 23 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda), kao i 1064 predmeta primljena u 2017. godini (973 žalbe, 60 zahtjeva za nastavak postupka, 31 predmet po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore)

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	%	Neriješeno	%
Žalbeni predmeti	1271	1001	78,76	270	21,24
Predmeti po zahtjevu za nastavak postupka	60	60	100	0	0
Predmeti po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda	54	31	57,40	23	42,60
Ukupno:	1385	1092	78,84	293	21,16

2.5 Broj riješenih žalbi u žalbenim predmetima po fazama postupka

Od ukupnog broja žalbenih predmeta (1271), Državna komisija je u izvještajnom periodu, riješila: 368 žalbi izjavljenih na Tendersku dokumentaciju, 541 žalbu na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, 91 žalbu na Odluku o obustavljanju postupka javne nabavke i 1 žalbu na Odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	368
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	541
Odluke o obustavljanju postupka javne nabavke	91
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	1
Ukupno	1001

2.6 Broj riješenih žalbi izjavljenih po vrstama postupka

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Državna komisija je u izvještajnom periodu, riješila: 749 žalbi izjavljenih u otvorenim postupcima javnih nabavki, 241 žalbu na šoping postupke, 8 žalbi na pregovaračke postupke sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje, 2 žalbe u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, te 1 žalbu u postupku javne nabavke putem konkursa.

Otvoreni postupak	749
Šoping	241
Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje	8
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	2
Konkurs	1
Ukupno	1001

2.7 Riješene žalbe po vrstama predmeta javne nabavke

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Državna komisija je u izvještajnom periodu, riješila: 331 žalbu izjavljenu u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 233 žalbe gdje su predmet nabavke radovi i 437 žalbi gdje je predmet nabavke usluga.

Robe	331
Radovi	233
Usluge	437
Ukupno	1001

2.8 Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta (1001 žalba), 820 žalbi se odnosilo na postupke javnih nabavki u kojima je kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bio najniža ponuđena cijena, dok se 181 žalba odnosila na postupke u kojima je kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bio ekonomski najpovoljnija ponuda.

Najniža ponuđena cijena	820
Ekonomski najpovoljnija ponuda	181
Ukupno	1001

2.9 Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
domaća privredna društva (DOO, AD....)	867
strana privredna društva	63
zajednička ponuda domaćih privrednih društava	27
strana privredna društva kao podnosioci zajedničke ponude	1
domaća i strana privredna društva kao podnosioci zajedničke ponude	8
ustanove i druge državne organizacije	12
druga fizička lica	23
Ukupno	1001

2.10 Način rješavanja žalbenih predmeta

U izvještajnom periodu Državna komisija je od ukupno 1271 žalbe riješila 1001 žalbu i donijela 944 odluke. Razlog nepoklapanja broja riješenih žalbi i donijetih odluka je zbog toga što je jedan broj žalbi spojen radi vođenja jedinstvenog postupka, iz razloga ekonomičnosti i cjelishodnosti.

Tabelarni prikaz načina odlučivanja Državne komisije u žalbenim predmetima u kojima je izjavljena samo jedna žalba:

Vrsta odluke	Broj odluka
Odbijena kao neosnovana	121
Odbijena kao neosnovana, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	3
Odbijena kao neosnovana, a po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	2
Usvojena žalba i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	9
Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe	29
Odbačene žalbe	383
Usvojena žalba i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	19
Usvojena žalba i poništen dio postupka javne nabavke	230
Usvojena žalba i poništen postupak javne nabavke u cjelosti	3
Po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	48
Po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	13
Odbijena žalba kao neblagovremena	1
Odbijena žalba kao nepotpuna	11
Odbijena žalba kao nedozvoljena	18
Odbijena žalba kao izjavljena od neovlašćenog lica	3
Ukupno	893

Tabelarni prikaz načina odlučivanja Državne komisije u žalbenim predmetima u kojima je objavljeno dvije ili više žalbi:

Vrsta odluke	Broj donijetih odluka
2 žalbe odbijene kao neosnovane	2
1 žalba odbijena kao neosnovana, 1 usvojena i poništen dio postupka javne nabavke	5
1 žalba odbijena kao neosnovana, 2 usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	1
2 žalbe odbačene kao nedopuštene	1
3 žalbe odbačene kao nedopuštene	1
1 žalba odbačena kao neuredna, 1 žalba usvojena i poništen dio postupka javne nabavke	1
1 žalba odbačena kao nedopuštena, 1 žalba usvojena i poništen dio postupka javne nabavke	5
2 žalbe usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	16
3 žalbe usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	2
2 žalbe usvojene i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	1
1 žalba odbačena kao neblagovremena, 1 žalba odbijena kao nesnovana	1
1 žalba odbačena kao nedopuštena, 1 žalba usvojena i poništen dio postupka javne nabavke, a po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	1
1 žalba odbačena kao nedopuštena, 1 žalba odbijena kao neosnovana, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	1
1 žalba odbijena kao nedozvoljena, a 1 žalba odbijena kao neosnovana	1
Povodom 2 žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	8
Povodom 3 žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	1
1 žalba odbačena kao nedopuštena, a povodom 1 žalbe po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	1
1 žalba odbačena kao nedopuštena, 1 žalba dijelom usvojena, a dijelom odbijena kao neosnovana	1
2 žalbe odbačene kao nedopuštene, a povodom 1 žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	1
Ukupno	51

Razlozi odbacivanja žalbi

Razlog	Broj
Nedopuštena	158
Neblagovremena	6
Nenadležnost	1
Izjavljena od strane neovlašćenog lica	25
Neuredna	211
Ukupno	401

2.11 Vrijeme donošenja odluka po žalbama

Odredbama člana 131 st. 1 i 2 Zakona o javnim nabavkama je propisano da je Državna komisija dužna da odluči po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i potpune dokumentacije o postupku javne nabavke, kao i da se taj rok može produžiti najviše za 10 dana u slučaju potrebe angažovanja vještaka, pribavljanja mišljenja nadležnih organa i obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnosilac žalbe i naručilac. Međutim, ne radi se o prekluzivnom već o instrukcionom roku.

U 2017. godini prosječan broj dana u kojima je Državna komisija donosila odluke po žalbama je iznosio 44 dana od dana dostavljanja potpune dokumentacije od strane naručilaca. Razlog što Državna komisija nije mogla ispoštovati instrukcione zakonske rokove, kako je to naprijed navedeno, prije svega je posljedica velikog broja predmeta u radu, a nedovoljnog broja članova Komisije, kao i nedovoljnog administrativnog kapaciteta Stručne službe Državne komisije, posebno imajući u vidu da se priliv predmeta, u odnosu na 2012. godinu, povećao preko 100 %. Pored toga, Državna komisija je u periodu od 01. decembra 2016.godine do imenovanja novog sastava Državne komisije 23.februara 2017.godine radila bez jednog člana Komisije.

3. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je dostavio Državnoj komisiji 86 tužbi na odgovor, od kojih 71 tužbu koje su izjavljene na odluke Državne komisije donijete u 2017.godini i 15 tužbi koje su izjavljene na odluke Državne komisije donijete u 2016.godini.

Prema tome, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Državne komisije (1099) u 2017. godini, Upravnom sudu Crne Gore je podnijeta 71 tužba protiv odluka Državne komisije iz 2017.godine, što iznosi 6.46 % od ukupnog broja donijetih odluka.

Iz navedenog proizilazi da su u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Državne komisije u 2017. godini, u 93,56 % slučajeva naručioc i ponuđači smatrali da su donijete odluke zakonite.

4. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Odredbom člana 40 Zakona o upravnom sporu je propisano da se protiv pravosnažnih presuda Upravnog suda Crne Gore, a time i protiv presuda tog Suda donijetih u postupku odlučivanja po tužbama protiv odluka Državne komisije, mogu podnijeti vanredni pravni lijekovi Vrhovnom sudu Crne Gore i to zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke i zahtjev za ponavljanje postupka.

U toku 2017. godine Državnoj komisiji je dostavljeno 12 presuda Vrhovnog suda Crne Gore, koje su donijete po zahtjevima za vanredno preispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore donijetim po tužbama protiv odluka Državne komisije, od čega je 1 presuda donijeta po zahtjevu za vanredno preispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore koja je donijeta po tužbi protiv odluke Državne komisije iz 2015. godine, zatim 9 presuda donijetih po zahtjevu za vanredno preispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore koje su donijete po tužbi protiv odluke Državne komisije iz 2016. godine i 2 presude donijete po zahtjevima za vanredno preispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore koje su donijete po tužbi protiv odluka Državne komisije iz 2017. godine.

Vrhovni sud Crne Gore je u 8 presuda, dostavljenih Državnoj komisiji u 2017. godini, odbio zahtjeve za vanredno preispitivanje sudske odluke kao neosnovane, dok je u 3 presude zahtjeve usvojio i donio 1 presudu kojom se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijetog zahtjeva.

5. SPROVOĐENJE ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

Odredbom člana 132 stav 4 Zakona o javnim nabavkama je propisano da je naručilac dužan da postupi po odluci Državne komisije i da je o tome obavijesti u ostavljenom roku, a stavom 5 istog člana ovog zakona je propisano da ako naručilac ne sprovede odluku u ostavljenom roku, Državna komisija o tome obaviještava Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i inspektora za javne nabavke.

Navedenim zakonskim odredbama nije propisan rok u kojem je Državna komisija dužna da obavijesti Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave, pa je shodno tome Državna komisija cijenila da je racionalnije da ovu svoju obavezu realizuje podnošenjem periodičnih obavještenja odnosno informacija, nego da to čini podnošenjem pojedinačnih obavještenja za svaki konkretni slučaj.

Obavještanje, odnosno informisanje Vlade i nadležnih organa jedinica lokalnih samouprava o nesprovođenju odluka Državne komisije ima za cilj da se obezbijedi okončanje započetih postupaka javne nabavke od strane naručilaca, na zakonit način, a samim tim da se obezbijedi ostvarivanje prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki.

Takođe, obavještanje Vlade i nadležnih organa jedinica lokalnih samouprava o nesprovođenju odluka Državne komisije ima za cilj preventivno antikorupcijsko djelovanje, kao i poboljšanje efikasnosti i zakonitosti rada naručilaca, što je od bitnog značaja za unapređenje sistema javnih nabavki, a budući da se kroz javne nabavke koristi značajan iznos sredstava iz javnih prihoda, to je poboljšanje efikasnosti i zakonitosti rada naručilaca u neposrednom interesu ostvarivanja aktuelnih politika i zaštite javnog interesa.

Shodno navedenom, Državna komisija nije ovlašćena da sprovodi, već samo da prati sprovođenje svojih odluka, a budući da njene odluke može da sprovede isključivo naručilac, to je u slučaju, kada on tu zakonsku obavezu izbjegava potrebno obezbijediti sprovođenje odluke, uticajem autoriteta njegovog osnivača i njegovim ovlašćenjima prema određenom naručiocu, a takođe i primjenom prekršajnih sankcija, koje su u zakonu propisane za nepostupanje po odredbi člana 132 stav 5 Zakona o javnim nabavkama.

U izvještajnom periodu naručilac Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić nije postupila, u smislu člana 132 stav 4 ZJN po sljedećim odlukama Državne komisije i to: UP.0902-69/2-2017 od 22.06.2017.godine; UP.0905-629/3-2016 od 10.03.2017.godine i UP.0905-718/4-2016 od 03.07.2017.godine, zbog čega je pismenim putem zahtjevala od Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić da obavijeste Državnu komisiju zbog čega nijesu postupili po navedenim odlukama. Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić je dana 14.06.2018.godine pisanim putem obavijestila Državnu komisiju da nijesu u mogućnosti dostaviti zahtjevano dokaze sa razloga što su kolege koje su vodile postupke trenutno nedostupne. Inače Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić, kao naručilac je bila u zakonskoj obavezi da po navedenim odlukama postupi u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke.

Zbog navedenog Državna komisija je, shodno članu 132 stav 5 ZJN obavijestila Vladu Crne Gore i nadležnog inspektora za javne nabavke.

6. IZVOD IZ IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA PERIOD OD 01. OKTOBRA 2016. GODINE DO 01.OKTOBRA 2017.GODINE

Evropska komisija je u svom Izvještaju o napretku Crne Gore za period od 01.oktobra 2016.godine do 01.oktobra 2017.godine, vezano za oblast javnih nabavki, kojom je obuhvaćen i rad Državne komisije, između ostalog, navela sljedeće:

Poglavlje 5: Javne nabavke

“...Zakon o javnim nabavkama propisuje da se postupak po žalbi pokreće pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki i da ova Komisija u žalbenom postupku odlučuje rješenjem. Međutim, prema navedenom zakonu predmet žalbenog postupka ne mogu biti zaključeni ugovori i postupci dodjele koncesija iz razloga što je zakonom jasno predviđeno da se žalba može izjaviti protiv tenderske dokumentacije i odluke naručioca ali ne i zaključenih ugovora, dok postupak dodjele koncesija nije obuhvaćen i regulisan Zakonom o javnim nabavkama. Državna komisija je samostalan i nezavisan državni

organ, te je stoga zabranjen svaki oblik uticaja na njen rad, kao i svaka upotreba javnih ovlašćenja, sredstava javnog informisanja i javnog istupanja radi uticaja na tok i ishod postupka pred ovom Komisijom. Odredbe pravne tekovine su prenesene u Zakon o javnim nabavkama, kako u dijelu odredbi koje se odnose na ništavost ugovora o javnoj nabavci tako i u dijelu odredbi kojima su propisane novčane kazne. Tako, da je u skladu sa tim zakonom propisano da je ništav onaj ugovor o javnoj nabavci koji je zaključen uz postojanje sukoba interesa na strani naručioca ili ponuđača, dok u dijelu kaznenih odredbi ovaj zakon predviđa da za izricanje prekršajnih kazni nije nadležna Državna komisija već da je za to nadležan inspektor za javne nabavke. Zakonom o javnim nabavkama je propisano da je Državna komisija dužna da odluči po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i potpune dokumentacije o postupku javne nabavke, te da se ovaj rok može produžiti najviše za 10 dana, u slučaju angažovanja vještaka, pribavljanja mišljenja nadležnih organa i obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke. Državna komisija do sada nije mogla sve predmete riješiti u zakonskom roku obzirom na nedovoljne kadrovske kapacitete koji nijesu mogli pratiti tendenciju značajnog povećanja broja predmeta iz godine u godinu, obzirom da je samo u 2016.godini broj predmeta bio skoro za 100 % veći u odnosu na 2012.godinu, kada je ista i konstituisana. Međutim i pored problema koje je ova Komisija imala kako u djelu nedovoljnog broja članova Komisije, malog kapaciteta njene Stručne službe, neadekvatnog poslovnog prostora, kao i nedostatka kancelarijskog namještaja i tehničke opreme, ista je, u dosadašnjem radu, uz vanredna zalaganja pokazala veliki stepen efikasnosti, a što se može vidjeti iz Izvještaja Državne komisije za 2016.godinu, prema kojem je ista od 1310 predmeta koliko ih je imala u radu riješila 1011 predmeta, što procentualno iznosi 77,23 % riješenih predmeta. U vezi sa navedenim, a u cilju rješavanja nedovoljnih kadrovskih kapaciteta Državne komisije, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 42/17), koji je stupio na snagu 30. VI 2017, povećan je broj članova Državne komisije za dva člana, čiji postupak imenovanja je u toku, tako da će nakon imenovanja istih Državna komisija imati šest članova i predsjednika. Takođe, novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Državne komisije koji je donijet u decembru 2016, a na koji je saglasnost dala Vlada, povećan je i broj izvršilaca u Stručnoj službi Državne komisije za 6 izvršilaca u odnosu na prethodni Pravilnik, čija procedura popune je u toku, pa će navedeno povećanje broja zaposlenih u Državnoj komisiji svakako doprinjeti većem stepenu efikasnosti u njenom radu. Zakonom o javnim nabavkama je propisano da je sistem pravne zaštite kroz žalbeni postupak pred Državnom komisijom dostupan svim ponuđačima i zainteresovanim licima bez diskriminacije s tim što je podnosilac žalbe obavezan da uz žalbu dostavi i dokaz o uplati naknade u iznosu od 1 % procijenjene vrijednosti javne nabavke, koja visina naknade ne smije biti veća od 20.000 eura. Zainteresovane strane imaju povjerenja u sistem pravne zaštite pred Državnom komisijom, a najbolji pokazatelj za to je broj žalbi koji se iz godine u godinu pred ovom Komisijom povećava, tako primjera radi Državna komisija je u 2016, primila 1027 žalbi dok je taj broj primljenih žalbi u 2015. bio 899 žalbi, zatim u 2014. 808 žalbi, u 2013. 748 žalbi i u 2012. 522 žalbe. Uporedo s tendencijom povećanja broja žalbi iz godine u godinu smanjivao se broj podnijetih tužbi protiv odluka Državne komisije, tako da procentualno gledano broj tužbi u odnosu na broj donijetih odluka Državne komisije je 13 % u 2012.godini, 8,9 % u 2013.godini i 2014.godini, 6,9 % u 2015.godini i 5,40 % u 2016.godini, što znači da su u poslednjoj izvještajnoj godini naručioci i ponuđači u 94,60 % slučajeva smatrali da su odluke Državne komisije zakonite..."

REZIME

Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, kao nezavisno i samostalno pravno lice je ustanovljena članom 137 Zakona o javnim nabavkama, sa nadležnostima i ovlaštenjima utvrđenim isključivo tim zakonom. U izvještajnom periodu sastav Državne komisije se mijenjao tako da je Vlada Crne Gore na sjednici 23. februara 2017. godine izvršila reizbor dva člana Državne komisije kojima je istekao prethodni petogodišnji mandat, te imenovala jednu članicu Državne komisije, tako da je popunjeno jedno upražnjeno radno mjesto člana Državne komisije koje je bilo nepopunjeno od decembra 2016.godine. Takođe, dana 30.juna 2017.godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/17) kojim je povećan broj članova Državne komisije sa četiri na šest članova i na osnovu kojeg je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj 23. novembra 2017.godine imenovala još dva člana Državne komisije pa je na kraju izvještajnog perioda Državna komisija radila u punom sastavu sa predsjednikom i šest članova.

U 2017.godini Stručna služba Državne komisije je radila sa nedovoljnim kadrovskim kapacitetima obzirom da se dvoje zaposlenih u izvještajnom periodu nalazilo na porodiljskom odsustvu, dok je jednom službeniku Stručne službe na radnom mjestu Samostalni savjetnik I u avgustu mjesecu 2017.godine prestao radni odnos zbog prelaska u drugi državni organ, tako da je u toku izvještajnog perioda u istoj bilo radno angažovano 8 službenika od ukupno 18 koliko je predviđeno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Državne komisije. Međutim i pored problema koji su pratili Državnu komisiju u 2017.godini u dijelu nepopunjenosti njene Stručne službe u ovom izvještajnom periodu preduzete su određene aktivnosti i na popunjavanju upražnjenih radnih mjesta tako da je u aprilu mjesecu popunjeno radno mjesto Samostalni savjetnik II- za informacioni sistem, zatim krajem juna 2017.godine u radni odnos je primljen jedan izvršilac na radnom mjestu Samostalna referentkinja zapisničarka-operaterka, dok je krajem izvještajnog perioda, tj. 29.decembra 2017.godine u radni odnos primljeno 5 novih službenika i to: jedan izvršilac na radnom mjestu Samostalni/a savjetnik/ca I i po dva izvršioca na radnim mjestima Samostalni/a referent/kinja-upisničar/ka-arhivar/ka, Samostalni/a referent/kinja-zapisničarka-operaterka. Na kraju je važno napomenuti da su u 2018.godini zaposlena još dva Samostalna savjetnika I, pa je trenutku sačinjavanja ovog izvještaja popunjenost Stručne službe Državne komisije skoro 100 %, obzirom da je od ukupno 10 sistematizovanih radnih mjesta sa 18 izvršilaca ostalo upražnjeno samo jedno radno mjesto Samostalnog savjetnika I.

U izvještajnom periodu riješen je problem poslovnog prostora, te je Državnoj komisiji obezbjeđen novi poslovni prostor u ulici Novaka Miloševa br. 28, u koji se uselila krajem januara 2018.godine, tako da će ista kada se prosvjetna inspekcija, koja sada koristi 4 kancelarije na prizemlju, iseliti imati adekvatno riješen poslovni prostor. Takođe, po useljenju u nove prostorije obezbjeđen je kancelarijski namještaj i stvoreni su uslovi za normalan rad zaposlenih u ovoj Komisiji.

Što se tiče informacionog sistema Državne komisije, aktivnosti koje su preduzete u 2017.godini odnosile su se na unošenje podataka o primljenim žalbama i donijetim odlukama u bazu podataka koja je stavljena u funkciju krajem 2016.godine pa su se stvorili uslovi za povezivanje iste sa web stranicom Državne komisije. Takođe, u izvještajnom periodu Državna komisija je u radni odnos primila informatičara, koji će se starati o funkcionisanju njenog informacionog sistema, te prelaskom u nove prostorije krajem januara 2018.godine, obezbjedila nove računare i štampače, pa je trenutno informatička opremljenost ove Komisije na zadovoljavajućem nivou.

Državna komisija je u 2017. godini imala u radu ukupno 1385 predmeta, od čega 321 predmet prenijet iz 2016. godine, 1033 predmeta primljena u 2017.godini i 31 predmet koji je u 2017.godini presudama Upravnog suda CG vraćen na ponovno rješavanje. Od ukupnog broja predmeta u radu Državna komisija je u 2017. godini riješila 1092 predmeta, odnosno 78,84 %, dok su ostala neriješena 293 predmeta, odnosno 21,16%, koji predmeti su radi odlučivanja prenijeti u 2018. godinu. Na kraju 2017.godine ostala su neriješena 293 predmeta, iz razloga što je broj predmeta u radu u 2017. godini, u odnosu na 2016. godinu, povećan za 5,42%, a posebno iz razloga što je Komisija i njena Stručna služba, u izvještajnom periodu, radila sa nedovoljnim kapacitetom, te činjenice da je Državna komisija u periodu od decembra 2016.godine pa do 23. februara 2017.godine radila u nepotpunom sastavu tj. bez jednog člana, takođe i iz razloga što je značajan broj predmeta primljen na kraju izvještajnog perioda tj. u decembru mjesecu.

Radi rješavanja predmeta, Državna komisija je u toku 2017.godine održala 58 sjednica, na kojima je donijela ukupno 1099 odluka, od čega 944 odluka po izjavljenim žalbama, 31 odluku po presudama Upravnog suda kojima su poništene prethodne odluke Državne komisije, 50 zaključaka o spajanju postupaka u kojima su izjavljene dvije ili više žalbi radi vođenja jedinstvenog postupka, 60 odluka po zahtjevima za nastavak postupka i 14 zaključaka o ispravci odluka Državne komisije.

U predmetima po žalbama, Državna komisija je odlučila u prosječnom roku od 44 dana od dana dostavljanja potpune dokumentacije. Razlog što Državna komisija nije mogla ispoštovati zakonske rokove, koji po svojoj prirodi predstavljaju instrukcione a ne prekluzivne rokove, je prije svega posljedica nedovoljnog broja članova Komisije, kao i nedovoljnog administrativnog kapaciteta njene Stručne službe, posebno imajući u vidu da je priliv predmeta u ovoj izvještajnoj godini bio na približno istom nivou kao 2016.godine, te da je Državna komisija u 2017.godini imala najveći broj predmeta u radu od kad je konstituisana 2012. godine.

Državna komisija je u 2017. godini imala ukupno u radu 1326 žalbi i to 298 žalbi koje su prenesene iz 2016.godine, 973 žalbe koje su primljene u 2017.godini i 55 žalbi o kojima je ponovo odlučivala u postupku izvršenja presuda Upravnog suda, te je od navedenog broja žalbi riješila 1033 žalbe. Od ukupnog broja žalbi koje je imala u radu Državna komisija je u 2017.godini imala 1271 žalbeni predmet (298 iz 2016.g. i 973 iz 2017.g.), te je od navedenih 1271 predmeta riješila 1001 žalbu. Državna komisija je u izvještajnom periodu imala ukupno 1385 predmeta od čega 1271 predmet po izjavljenim žalbama, dok se preostali dio odnosi na

predmete formirane po zahtjevima za nastavak postupka (60) i po presudama Upravnog suda Crne Gore (54).

Državnoj komisiji je u toku 2017. godine od strane Upravnog suda Crne Gore dostavljena 71 tužba za ocjenu zakonitosti njenih odluka donesenih u 2017.godini i 15 tužbi koje su podnijete protiv odluka ove Komisije iz 2016. godine.

Takođe, u 2017. godini Državnoj komisiji je dostavljeno 12 presuda Vrhovnog suda Crne Gore donesenih po zahtjevima za vanredno preispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore donijetim po tužbama protiv odluka Državne komisije, od čega je u 9 presuda sud odbio zahtjeve kao neosnovane, dok je u 2 presude zahtjeve usvojio i donio 1 presudu kojom se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijetog zahtjeva.

Navedeni podaci ukazuju da u sistemu pravne zaštite u oblasti javnih nabavki postoje različite interpretacije određenih odredbi važećeg Zakona o javnim nabavkama, te da je za potpunu i pravilnu primjenu ovog zakona neophodna pravna praksa Vrhovnog suda Crne Gore u odnosu na više zakonskih rješenja koja su se pokazala spornim u praktičnoj primjeni.

Imajući u vidu da je u izvještajnom periodu Državna komisija imala u radu najveći broj predmeta od kad je konstituisana 2012.godine, te da je radila sa nedovoljnim kadrovskim kapacitetima i u neadekvatnim prostornim i tehničkim uslovima, može se zaključiti da je ista ostvarila veoma dobre rezultate na planu zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki. Takođe i pored navedenih problema, koji su Državnu komisiju pratili u 2017.godini, na kraju izvještajnog perioda i u prvoj polovini 2018.godine ista je uspjela da realizuje sve aktivnosti u dijelu zapošljavanja novih službenika i obezbjeđenja adekvatnih prostornih i tehničkih uslova, čime je riješen njen dugogodišnji problem, a što će se u značajnoj mjeri u narednom periodu odraziti na efikasniji rad Državne komisije.