



CRNA GORA

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Broj: 09-414/2-2023

Podgorica, 26.07.2023.g.

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	27. 07. 2023. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/23-26
VEZA:	
EPA:	788 XXVII
SKRAĆENICA:	PRILOG:

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	29. 11. 2023. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/23-68
VEZA:	
EPA:	97 XXVIII
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE
-n/r gospodi Đurović Danijeli, predsjednici-

PODGORICA

PREDMET: Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za period 01.01.-30.06.2023.g.

Poštovana,

U skladu sa članom 207 stav 1 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19, 3/23 i 11 /23) dostavljamo Vam, Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za period 01.01.-30.06.2023.g.

Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za period 01.01.-30.06.2023.g., dostavljamo Vam u štampanoj verziji u 35 primjeraka i u elektronskoj verziji na CD-u.

S poštovanjem,

Prilog: Kao u tekstu

Zamjenik predsjednika,
Jelica Bošković
Jelica Bošković





KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

IZVJEŠTAJ O RADU KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI ZA PERIOD 01.01. – 30.06.2023. GODINE

Jul 2023. godine

S A D R Ź A J

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.....	9
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.....	12
3.1.	Predmeti u radu.....	12
3.2.	Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u prvoj polovini 2023. godine.....	12
4.	PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA.....	13
4.1.	Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka.....	13
4.2.	Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka.....	14
4.3.	Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke.....	14
4.4.	Struktura podnosilaca žalbi.....	14
4.5.	Način rješavanja predmeta po žalbama.....	15
4.5.1.	Struktura usvojenih/djelimično usvojenih žalbi.....	16
4.5.2.	Struktura odbijenih žalbi.....	17
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.....	19
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.....	23

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 1 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 izvještaj o radu polugodišnje za periode od 1. januara do 30. juna i od 1. jula do 31. decembra tekuće godine, u roku od 30 dana, od isteka polugodišnjeg perioda.

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 ovlašćenjima, 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. Ovlašćenja 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) sarađuje 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.

Ovlašćenja 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 podnositelj 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 ovlašteno 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 podnositelj 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 podnositelj 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 Poslovnikom o radu, kao i da Komisija za zaštitu prava može imati zamjenika predsjednika, u skladu sa Poslovnikom o radu.

U izvještajnom periodu sastav Komisije za zaštitu prava se nije mijenjao, tako da je Komisija za zaštitu prava u prvoj polovini 2023.godine radila u nepotpunom sastavu, odnosno u sastavu od

pet članova, od kojih jedan član Komisije za zaštitu prava, obavlja i poslove zamjenika predsjednika Komisije za zaštitu prava, jer je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 22. jula 2021.godine utvrdila dotadašnjem predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata zbog isteka vremena na koje je imenovan.

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.

Nadležno tijelo Skupštine Crne Gore, Administrativni odbor, je dana 03.04.2023.godine uputilo Javni poziv za imenovanje predsjednika i šest članova Komisije za zaštitu prava, te dana 10.05.2023.godine dostavilo Skupštini Crne Gore, Predlog odluke o imenovanju predsjednika i dvije članice Komisije za zaštitu prava, na dalji postupak, dok je istog dana uputilo Ponovni javni poziv za imenovanje četiri člana Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Odredbom člana 204 stav 1 Zakona o javnim nabavkama predviđeno je da Komisija za zaštitu prava radi i odlučuje na sjednicama koje nijesu javne. Iako odlučuje na nejavnim sjednicama, rad Komisije za zaštitu prava karakteriše visok stepen transparentnosti, koji se ostvaruje kroz javno objavljivanje svih njenih odluka na ESJN i na internet stranici ove Komisije www.kontrola-nabavki.me.

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.

Antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava, prevashodno se ostvaruje kroz sprovođenje žalbenog postupka preispitivanjem zakonitosti radnji i odluka naručilaca u postupku javnih nabavki i postupku dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu, te poništavanjem radnji i odluka za koje se utvrdi da su sprovedene ili donesene suprotno zakonu. Na navedeni način se onemogućava sklapanje štetnih ugovora, a time i realizacija potencijalnog koruptivnog ponašanja.

Važan antikorupcijski učinak Komisije za zaštitu prava sastoji se u njenoj javno dostupnoj pravnoj praksi, budući da se sve njene odluke (rješenja) objavljuju na ESJN i internet stranici Komisije za zaštitu prava, u punoj sadržini, uključujući i podatke o strankama u postupku, čime se postupak pravne zaštite čini transparentnim.

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 2022. godini je organizovana važećim 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 30.06.2023. godine popunjeno 14 radnih mjesta, dok je pet sistematizovanih radnih mjesta nepopunjeno.

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

U toku prve polovine 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, te uzeli su učešće na online sastanku sa predstavnicima SIGM-e "Nacrt Principa javne uprave".

Predstavnici Komisije uzeli su učešće na seminaru "Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama", u Petrovcu, koju je organizovao Institut za ekonomiju i pravo Crne Gore, te su 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. U toku prve polovine 2023.godine, održana je radionica za Komisiju za zaštitu prava, na temu "Mogućnosti unapređenja efikasnosti rada Komisije" u organizaciji Temporis i SIGMA/OECD. 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.

Takođe, 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 nabavke u Evropi" održanoj u Tirani.

Jedan član Komisije za zaštitu prava je 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 sredstva u iznosu od 502.205,17 eura. U periodu od 01.01. do 30.06.2023.g. od ukupno opredijeljenih sredstava otpušteno je 175.857,63 eura, od čega je u istom periodu potrošeno 134.884,01 eura.

	Pozicija	Plan budžeta za 2023.god.	Otpušteno u periodu 01.01.-30.06.	Potrošeno 01.01.-30.06
4111	Neto zarade	304.242,22	109.800,37	91.858,92
4112	Porez na zarade	18.666,02	6.671,79	5.628,03
4113	Doprinosi na teret zaposlenog	59.150,42	21.364,73	17.882,23
4114	Doprinosi na teret poslodavca	26.729,25	9.661,28	8.266,68
4115	Opštinski prirez	2.799,91	1.000,94	844,35
4124	Jubilarne nagrade	50,00	0,00	0,00
4125	Otpremnine	2.700,00	0,00	0,00
4127	Ostale naknade	1.764,00	0,00	0,00
4131	Administrativni materijal	6.300,00	3.150,00	1.238,75
4133	Materijal za posebne namjene	2.400,00	1.200,00	250,00
4135	Rashodi za gorivo	3.150,00	1.575,00	292,92
4141	Službena putovanja	4.000,00	1.999,98	1.442,25
4142	Reprezentacija	1.159,23	579,60	261,68
4143	Komunikacione usluge	6.363,33	3.181,68	2.088,69
4144	Bankarske usluge	300,00	150,00	120,78
4146	Advokatske, notarske i pravne usluge	300,00	150,00	0,00
4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	31.500,00	2.300,00	1.182,63
4148	Usluge stručnog usavršavanja	2.000,00	804,00	0,00
4149	Ostale usluge	4.529,79	2.264,88	1.525,41
4153	Tekuće održavanje opreme	2.300,00	919,98	302,43
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	2.300,00	153,33	0,00
4192	Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka	8.000,00	4.000,11	484,00
4193	Izrada i održavanje softvera	2.500,00	999,96	0,00
4194	Osiguranje	4.200,00	1.680,00	564,26
4195	Kontribucije za članstvo u domaćim i međunar.organizacijama	300,00	100,00	0,00
4318	Ostali transferi pojedincima	1.500,00	650,00	650,00
4415	Izdaci za opremu	3.000,00	1.500,00	0,00
4630	Otplata obaveza iz ranijeg perioda	1,00	0,00	0,00
	UKUPNO	502.205,17	175.857,63	134.884,01

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 30.06.2023. godine, po osnovu naknada za vođenje žalbenog postupka uplaćeno je 417.648,46 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 260.751,87 eura. U istom periodu u Budžet Crne Gore uplaćeno je 20.260,91 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. Sve kancelarije su opremljene namještajem i tehničkom opremom.

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 donijete od 2012.godine, tj. od konstituisanja prvog sastava ove Komisije.

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 prvoj polovini 2023.godine, odnosno od 01.01. do 30.06.2023.godine, imala u radu ukupno 171 predmet, od čega 21 predmet prenijet iz 2022.godine (19 žalbi i 2 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore) i 150 predmeta primljenih u toku prve polovine 2023.godine (147 žalbi i 3 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 prvoj polovini 2023.godine	150
Ukupno:	171

Predmeti preneseni iz 2022.godine, nijesu riješeni u toj godini, iz razloga što je Komisija u toku 2022.godine radila u nepotpunom sastavu, kao i iz razloga što je priliv predmeta u decembru mjesecu bio znatno veći u odnosu na priliv predmeta u prethodnim mjesecima 2022.godine. Ovo posebno ako se ima u vidu da je broj primljenih predmeta u decembru 2022.godine za 60% veći u odnosu na decembar 2021.godine.

Pored navedenog, na efikasnost rada Komisije za zaštitu prava u 2022. godini posebno je uticao sajber napad na informacionu mrežu Vlade Crne Gore, jer je ESJN bio blokiran u periodu od 26.08. do 26.09.2022.godine, tako da Komisija za zaštitu prava nije mogla da riješava u postupcima po podnesenim žalbama, a kada je počeo rad ESJN, računari Komisije za zaštitu prava bili su ograničeni u pogledu korišćenja baze podataka, što je i dalja postojeća situacija.

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

U prvoj polovini 2023. godine Komisija za zaštitu prava je imala u radu ukupno 171 predmet, od kojih je riješila 131 predmet (76,60%), dok je ostalo neriješeno 40 predmeta (23,40%).

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	Neriješeno
Žalbeni predmeti	166	129	37
Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda	5	2	3

Ukupno:	171	131	40
----------------	------------	------------	-----------

Na kraju izvještajnog perioda ostalo je neriješeno 40 predmeta, iz razloga što je Komisija za zaštitu prava u prvoj polovini 2023.godine i dalje radila u nepotpunom sastavu, kao i iz razloga što je od navedenih 40 predmeta koji nijesu riješeni čak 22 predmeta primljeno u junu mjesecu 2023.godine, dok je u određenom broju predmeta radi davanja stručnog nalaza i mišljenja angažovan sudski vještak. Takođe, treba imati u vidu da je priliv predmeta u prvoj polovini 2023.godine bio znatno veći u odnosu na priliv predmeta u prvoj polovini 2022.godine i to za 65%.

4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA

4.1. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka

Odbredbama 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 (129), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 33 žalbe izjavljene na Tendersku dokumentaciju, jednu žalbu izjavljenu na izmjenu Tenderske dokumentacije, jednu žalbu izjavljenu na Tendersku dokumentaciju i Izmjenu tenderske dokumentacije, 85 žalbi izjavljenih na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, osam žalbi izjavljenih na Odluku o poništenju postupka javne nabavke i jednu žalbu izjavljenu na postupak žrijebanja ponuda.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	33
Izmjene tenderske dokumentacije	1
Tenderske dokumentacije i Izmjene tenderske dokumentacije	1
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	85

Odluke o poništenju postupka javne nabavke	8
Postupka žrijebanja ponuda	1
Ukupno:	129

U izvještajnom periodu, protiv radnji i odluka 44 naručioca izjavljene su žalbe, od čega po jedna žalba protiv radnji i odluka 18 naručilaca, a dvije ili više žalbi protiv radnji i odluka 26 naručilaca (protiv radnji i odluka 18 naručilaca žalba je izjavljena dva do četiri puta, protiv radnji i odluka tri naručioca žalba je izjavljena pet puta, dok je protiv radnji i odluka pet naručilaca žalba izjavljena više od pet puta).

Naručioci protiv čijih radnji i odluka je izjavljena žalba više od pet puta su: Uprava za katastar i državnu imovinu, Uprava za kapitalne projekte, Klinički centar Crne Gore, Opština Budva i Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica.

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: 125 žalbi izjavljenih u otvorenim postupcima javnih nabavki i četiri žalbe izjavljene u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja javnog poziva.

Otvoreni postupak	125
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja javnog poziva	4
Ukupno:	129

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: 70 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 10 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke radovi i 49 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke usluge.

Robe	70
Radovi	10
Usluge	49
Ukupno:	129

4.4. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
Domaća privredna društva (DOO, AD....)	117
Strana privredna društva	4

Fizičko lice	1
Konzorcijum/Zajednička ponuda domaćih preduzeća	3
Konzorcijum domaćih i stranih preduzeća	3
Zajednička ponuda stranih preduzeća	1
Ukupno:	129

4.5. Način rješavanja predmeta po žalbama

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

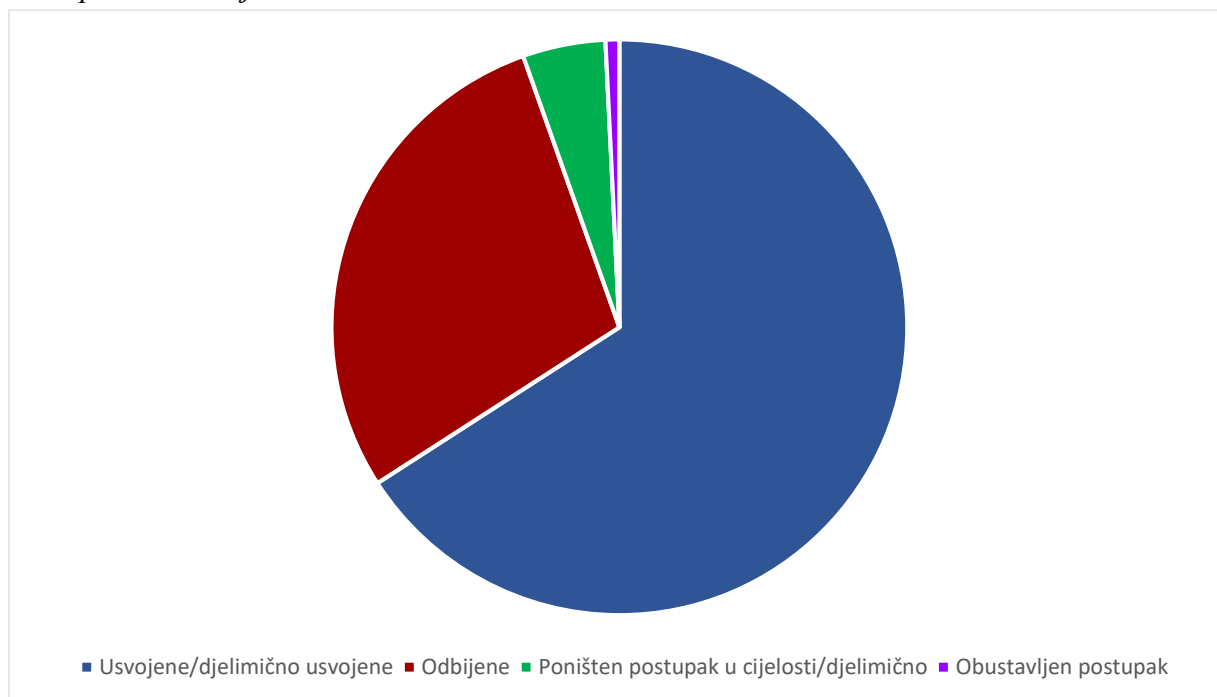
Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	24
Odbijena žalba kao nepotpuna	3
Odbijena žalba kao neblagovremena	1
Odbijena žalba kao neblagovremena i nepotpuna	5
Odbijena žalba kao izjavljena od strane neovlašćenog lica	3
Odbijena kao nedozvoljena	1
Usvojena žalba	44
Djelimično usvojena žalba	41
Djelimično usvojena žalba, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	2
Postupak obustavljen usljed odustanka žalioca od žalbe	1
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	4
Ukupno:	129

Iz navedene tabele proizilazi da je struktura odluka po žalbama:

Usvojeno/djelimično usvojeno žalbi: 85

Odbijeno žalbi: 37

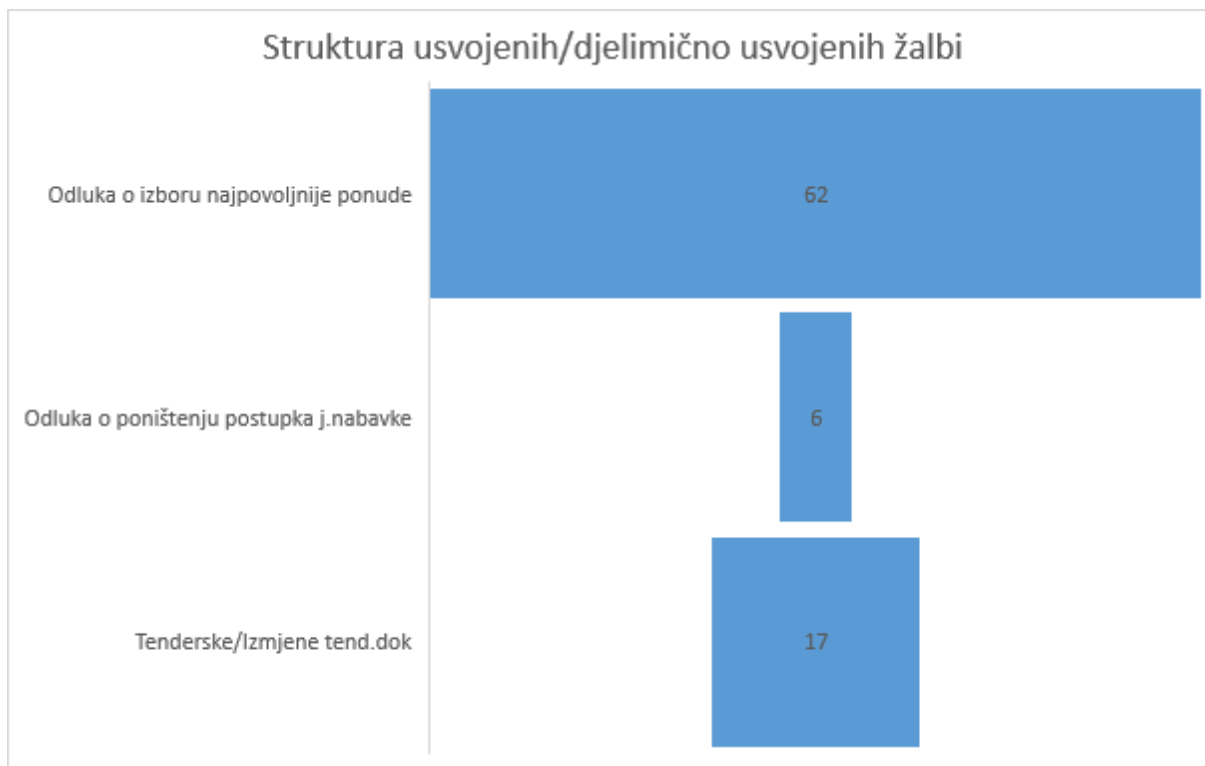
Po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti/djelimično: 6



4.5.1. Struktura usvojenih/djelimično usvojenih žalbi:

Od 85 žalbi koje su usvojene ili djelimično usvojene, 62 žalbe su izjavljene protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude, šest žalbi je izjavljeno protiv odluke o poništenju postupaka javne nabavke (ovdje treba uzeti u obzir da je Komisija za zaštitu prava u toku prve polovine 2023.godine rješavala ukupno osam žalbi koje su bile izjavljene na odluku o poništenju postupka javne nabavke), dok je 17 žalbi izjavljeno protiv tenderske dokumentacije i/ili izmjene tenderske dokumentacije.

Naime, u odnosu na broj žalbi (35) koje su izjavljene protiv tenderske i/ili izmjene tenderske dokumentacije, bitno je istaći da je, 17 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, te je 13 žalbi odbijeno: pet kao neosnovano, četiri kao neblagovremene i nepotpune, tri kao nepotpune i jedna kao neblagovremena, iz čega se može zaključiti da je kod žalbi izjavljenih protiv tenderske i/ili izmjene tenderske dokumentacije, najveći procenat usvojenih žalbi, što ukazuje na propuste naručioca prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije ili izmjene iste.



4.5.2. Struktura odbijenih žalbi:

Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	24
Odbijena žalba kao nepotpuna	3
Odbijena žalba kao neblagovremena	1
Odbijena žalba kao neblagovremena i nepotpuna	5
Odbijena žalba kao izjavljena od strane neovlašćenog lica	3
Odbijena kao nedozvoljena	1
Ukupno	37

Od 37 odluka Komisije za zaštitu prava koje su odbijene, 21 žalba je izjavljena protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude, dvije žalbe protiv Odluke o poništenju postupka javne

nabavki, 12 žalbi protiv tenderske dokumentacije, dok je po jedna žalba izjavljena protiv izmjene tenderske dokumentacije i protiv postupka žrijebanja ponuda.

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

Žalba po kojoj je postupak obustavljen usljed odustanka žalioca od podnijete žalbe izjavljena je protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude.

U nastavku teksta je data struktura postupaka kojima je po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti ili djelimično.

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 prvoj polovini 2023. godine, a u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakona 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 3 Zakona o javnim nabavkama (naručilac je nastavio postupak prije donošenja rješenja po žalbi, a što je u suprotnosti sa članom 187 stav 1 ovog zakona).

Naručilac kojem je po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cijelosti je Opština Ulcinj.

Ukupna procijenjena vrijednost postupka javne nabavke koje 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 33.057,00 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 prvoj polovini 2023. godine, 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).

Naručilac kojem je po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke je: Klinički centar Crne Gore (dva postupka), dok su naručioci kojima je po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cijelosti: Univerzitet Crne Gore i JZU Opšta bolnica Blažo Orlandić Bar (dva postupka).

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

Odredbama člana 193 Zakona o javnim nabavkama, između ostalog je propisano, da je Komisija za zaštitu prava dužna da odluči po žalbi u roku od 30 dana od dana dostavljanja žalbe i kompletnih spisa predmeta, 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 podnositelac žalbe i naručilac.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u prvoj polovini 2023. godine riješila 129 žalbi, od čega 103 žalbe u postupcima koji su započeti i sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), a 26 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).

Komisija za zaštitu prava je u prvoj polovini 2023. godini o riješenim žalbama odlučila u prosječnom roku od 34 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručilaca.

4.7. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

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

- neusaglašenost tenderske dokumentacije sa zakonom (najviše u dijelu koji se odnosi na opis predmeta nabavke, tehničke specifikacije predmeta nabavke, kriterijume za izbor najpovoljnije ponude);
- 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;
- određivanje roka za podnošenje ponuda u kraćem trajanju od roka propisanog zakonom, a posebno u slučajevima kada objektivno ne postoje razlozi hitnosti;
- 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;
- nerazumjevanje 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);
- neblagovremeno prekidanje daljih radnji naručioca u postupku javne nabavke nakon podnošenja žalbe;
- 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 prijava 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 13 presuda, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega:

- tri presude kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje i
- 10 presuda kojima su odbijene tužbe.

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

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

Od 10 presuda kojima su odbijene tužbe:

- četiri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini,
- jedna 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.

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 pet predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, od čega su riješena dva predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.

Vrsta odluke	Broj odluka
Odbijena žalba kao neosnovana	1
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	1
Ukupno	2

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), dok je u jednom predmetu odbijena žalba kao neosnovana.

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.

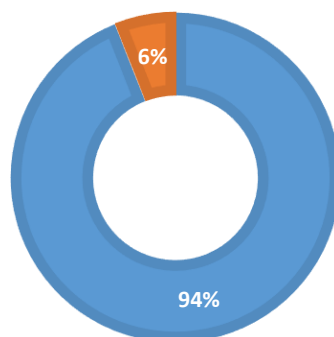
U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljena je jedna presuda Vrhovnog suda Crne Gore, donijeta po zahtjevu za ispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore, kojom je Vrhovni sud Crne Gore odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

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 15 tužbi na odgovor, od čega je sedam tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u 2022. godini, dok je 8 tužbi izjavljeno na odluke Komisije iz prve polovine 2023. godine.

Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije za zaštitu prava u prvoj polovini 2023. godine (131 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 8 tužbi, što iznosi nešto više od 6 %.

**IZJAVLJENE TUŽBE NA ODLUKE DONESENE U PRVOJ POLOVINI
2023.G.**



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 prve polovine 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.

U izvještajnom periodu sastav Komisije za zaštitu prava se nije mijenjao, tako da je Komisija za zaštitu prava u prvoj polovini 2023.godine radila u nepotpunom sastavu, odnosno u sastavu od pet članova, od kojih jedan član Komisije za zaštitu prava, obavlja i poslove zamjenika predsjednika Komisije za zaštitu prava, jer je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 22. jula 2021.godine utvrdila dotadašnjem predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata zbog isteka vremena na koje je imenovan.

Nadležno tijelo Skupštine Crne Gore, Administrativni odbor, je dana 03.04.2023.godine uputilo Javni poziv za imenovanje predsjednika i šest članova Komisije za zaštitu prava, te dana 10.05.2023.godine dostavilo Skupštini Crne Gore, Predlog odluke o imenovanju predsjednika i dvije članice Komisije za zaštitu prava, na dalji postupak, dok je istog dana uputilo Ponovni javni poziv za imenovanje četiri člana 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 važećem 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 31.12.2022. godine, popunjeno je 14 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 obavještenja 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 u toku prve polovine 2023.godine, odnosno od 01.01. do 30.06.2023.godine, imala u radu ukupno 171 predmet, od čega 21 predmet prenijet iz 2022.godine (19 žalbi i 2 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore) i 150 predmeta primljenih u toku prve polovine 2023.godine (147 žalbi i 3 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore), od kojih je riješila 131 predmet (76,60%), dok je ostalo neriješeno 40 predmeta (23,40%). Na kraju izvještajnog perioda ostalo je neriješeno 40 predmeta, iz razloga što je Komisija za zaštitu prava u prvoj polovini 2023.godine i dalje radila u nepotpunom sastavu, kao i iz razloga što je od navedenih 40 predmeta koji nijesu riješeni čak 22 predmeta primila u junu mjesecu 2023.godine, dok je u određenom broju predmeta radi razjašnjenja spornih pitanja angažovan vještak radi davanja stručnog nalaza i mišljenja. Takođe, treba imati u vidu da je priliv predmeta u prvoj polovini 2023.godine bio znatno veći u odnosu na priliv predmeta u prvoj polovini 2022.godine i to za 65%.

Komisija za zaštitu prava je u prvoj polovini 2023. godine o riješenim žalbama odlučila u prosječnom roku od 34 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručilaca.

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 15 tužbi na odgovor, od čega je sedam tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u 2022. godini, dok je 8 tužbi izjavljeno na odluke iz 2023. godine. Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije za zaštitu prava u prvoj polovini 2023. godine (131 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 8 tužbi, što iznosi nešto više od 6 %.

Takođe, u izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 13 presuda, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega, tri presude kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje i 10 presuda kojima su odbijene tužbe. Od tri presude kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, dvije presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini i jedna presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2020. godini. Od 10 presuda kojima su odbijene tužbe, četiri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022.

godini, jedna presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2021. Godini, dok se pet presuda odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini.

U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljena je jedna presuda Vrhovnog suda Crne Gore, donijeta po zahtjevu za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore, kojom je Vrhovni sud Crne Gore odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

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

Navedeni podaci jasno ukazuju da je Komisija za zaštitu prava ostvarila značajne rezultate na planu zaštite prava i pravnih interesa svih učesnika u pokrenutim i sprovedenim postupcima javnih nabavki koji su bili predmet njenog rada u toku prve polovine 2023.godine i da je značajno doprinijela razvoju sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

Broj: 09-414/1-2023

Podgorica: 26.07.2023.godine