



**KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH
NABAVKI**

**IZVJEŠTAJ O RADU
KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH
NABAVKIZA PERIOD 01.01.-31.12.2021. GODINE**

Jun 2022. godine

S A D R Ź A J

1. UVOD.....	3
1.1. Pravni osnov za podnošenje izvještaja	3
1.2. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki	3
2. OSNOVNI PODACI O KOMISIJI ZA ZAŠTITU PRAVA	4
2.1. Organizacija i status	4
2.2. Ovlašćenja i nadležnosti	4
2.3. Sastav i način rada	5
2.4. Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa.....	5
2.5. Stručna služba Komisije za zaštitu prava.....	6
2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima	6
2.7. Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava.....	6
2.8. Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka	7
2.9. Poslovni prostor	7
2.10. Javnost rada i informatička opremljenost.....	7
3. STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA	8
3.1. Predmeti u radu	8
3.2. Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u 2021. godini	8
3.3. Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u 2021. godini po vrsti predmeta.....	9
3.3.1 Predmeti po žalbama	9
3.3.2 Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore	9
3.3.3 Zahtjevi za ponavljanje postupka	9
4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA.....	10
4.1. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka	10
4.2. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po vrstama postupka.....	10
4.3. Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke	11
4.4. Struktura podnosilaca žalbi	11
4.5. Način rješavanja predmeta po žalbama.....	11
4.6. Odluke Komisije za zaštitu prava u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama.....	12
4.7. Vrijeme donošenja odluka po žalbama	13
5. PREDMETI IZVRŠENJA PRESUDA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE.....	14
6. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....	15
7. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA	16
8. SPROVOĐENJE ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA	17
REZIME	18

1. UVOD

1.1. Pravni osnov za podnošenje izvještaja

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

1.2. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki

Glavni mehanizam zaštite zakonitosti i integriteta procesa javnih nabavki je zagarantovanopravo pristupa pravdi radi učešća u postupcima javnih nabavki. S tim u vezi, 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 u postupku 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 žalioaca od izjavljene žalbe, naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa izabranim ponuđačem ne čekajući da istekne rok za podnošenje tužbe, pa 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 donesenim po tužbama protiv odluka Komisije za zaštitu prava.

Pravna zaštita pred redovnim sudovima u Crnoj Gori ostvaruje se u odnosu 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) je propisano da je Komisija za zaštitu prava organ nadležan za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao i u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

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

2.2. Ovlaštenja i nadležnosti

Na osnovu člana 205 Zakona o javnim nabavkama, Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu imala sljedeće nadležnosti i to da:

2.2.1. odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva;

2.2.2. obavještava inspeksijske i druge nadležne organe o uočenim protivzakonitim radnjama u postupcima javnih nabavki;

2.2.3. sarađuje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organimadrugih država, međunarodnim institucijama i organizacijama;

2.2.4. donosi Poslovnik o radu i

2.2.5. vrši i druge poslove u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

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

- u postupku po žalbi odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama pravila postupka javne nabavke nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba;
- obustavlja postupak po žalbi, ako podnosilac žalbe odustane od izjavljene žalbe;
 - odbija žalbu kao nedozvoljenu, ako se odnosi na odluku ili radnju naručioca u odnosuna koju žalba nije dozvoljena;
- odbija žalbu kao neblagovremenu, ako je izjavljena nakon isteka propisanog roka;
 - odbija žalbu kao izjavljenu od strane neovlašćenog lica, ako je izjavljena od strane lica koje nije ovlašćeno za izjavljivanje žalbe u skladu sa ovim zakonom;
 - 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;
 - odbija žalbu kao neurednu, ako podnosilac žalbe u ostavljenom roku ne otkloni nedostatak koji sprečava da se po žalbi postupi;
- odbija žalbu kao neosnovanu, kada utvrdi da su žalbeni navodi u cjelosti neosnovani;
 - usvaja žalbu u cjelosti ili djelimično i poništava odluku ili postupak ili radnju naručiocau dijelu u kojem je utvrđena nezakonitost;
 - u slučaju postojanja bitne povrede pravila postupka javne nabavke poništava odluku odnosno dio postupka ili postupak javne nabavke u cjelosti 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 važećim Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava je dužna da u skladu sa članom 216 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 ranijem Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) primjenjuje odredbe tog zakona, tako da je na osnovu Zakonu o javnim nabavkama

("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) Komisija za zaštitu prava u 2021. godini riješila tri predmeta po žalbama.

2.3. Sastav i način rada

Odredbama člana 199 Zakona o javnim nabavkama propisano je da Komisija za zaštitu prava ima predsjednika i šest članova, koji vrše funkciju profesionalno, te da predsjednik Komisije za zaštitu prava predstavlja Komisiju za zaštitu prava, rukovodi njenim radom i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Poslovníkom o radu, kao i da Komisija za zaštitu prava može imati zamjenika predsjednika, u skladu sa Poslovníkom o radu.

Članom 200 ovog Zakona propisano je da predsjednika i članove Komisije za zaštitu prava imenuje Vlada, na predlog Ministarstva finansija, na osnovu javnog konkursa i isti se imenuju na period od pet godina i mogu biti ponovo imenovani, dok je članom 202 stav 1 ovog Zakona propisano da predsjednik i član Komisije za zaštitu prava ne može vršiti drugu javnu funkciju, niti funkciju u političkoj stranci.

U toku 2021. godine Komisija za zaštitu prava je radila u nepotpunom sastavu, odnosno u sastavu od pet članova, od kojih je jedan član zamjenik predsjednika Komisije, jer je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 22. juna 2021. godine utvrdila predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata zbog isteka vremena na koje je imenovan, a na sjednici održanoj dana 23. septembra 2021. godine utvrdila prestanak mandata jednoj članici Komisije za zaštitu prava, na lični zahtjev, zbog sticanja uslova za odlazak u starosnu penziju.

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 ESJNi 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 se izjavljena žalba odnosi, sa mogućnošću poništenja postupaka, odnosno radnji ili odluka naručilaca za koje se utvrdi da su sprovedene, odnosno donesene suprotno zakonu 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 najsnažniji oblik 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 www.kontrola-nabavki.me, nakon

donošenja, odnosno najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja istih.

Naime, 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 postupku javne nabavke, svih zainteresovanih lica i uopšte javnosti u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Komisije za zaštitu prava i
- apsolutna transparentnost postupaka javnih nabavki i 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 spriječava 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, u punoj sadržini, uključujući i podatke o strankama u postupku, čime se postupak pravne zaštite čini transparentnim, a rezultati istog su dostupni istovremeno svim zainteresovanim licima.

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 2021. godini je radila po važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020.godine, kojim je sistematizovanoukupno 19 radnih mjesta, od čega je popunjeno 17 radnih mjesta.

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

U izvještajnom periodu službenici Stručne službe Komisije za zaštitu prava su pohađali neposredno i on - line obuke u oblasti javne uprave, koje je organizovala Uprava za kadrove, u skladu sa Programom stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika za 2021. godinu. Takođe, predsjednik, članovi Komisije za zaštitu prava i službenici Stručne službe prisustvovali su neposredno i on-line radionicama organizovanim na temu javnih nabavki od strane domaćih i stranih organizacija.

Jedan član Komisije za zaštitu prava je član Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosina pregovaračko poglavlje 5 - javne nabavke, koju je obrazovala Vlada Crne Gore na sjednici od 16. septembra 2021. godine.

Takođe, jedan član Komisije za zaštitu prava je član Komisije za polaganje stručnog ispita iz oblasti javnih nabavki, što doprinosi prenošenju iskustava Komisije za zaštitu prava u primjeni Zakona o javnim nabavkama licima ovlašćenim za planiranje i vođenje postupaka javnih nabavki kod naručilaca.

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 2021. godinu Komisiji za zaštitu prava su opredijeljena

sredstva u iznosu od 401.892,03 eura. Povodom zahtjeva Ministarstva finansija i socijalnog staranja za dostavljanje informacije o procjeni sredstava koja će ostati neutrošena u tekućoj 2021. godini, Komisija za zaštitu prava je prijavila iznos od 23.619,80 eura, te je Ministarstvo od tog iznosa preusmjerilo 23.118,78 eura, pa je tekući budžet iznosio 378.773,25 eura.

Komisija za zaštitu prava je u toku 2021. godine od tekućeg budžeta koji je iznosio 378.773,25 eura, namjenski potrošila 366.384,27 eura, dok je preostali iznos vratila u Budžet Crne Gore.

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 ovaj dokaz dostavi najkasnije do isteka roka za žalbu, te da visina naknade ne može biti veća od 20.000,00 eura, dok je stavom 5 ovog članapropisano da ako je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, Komisija za zaštituprava je dužna 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 ADPodgorica.

U periodu od 01.01.2021. godine do 31.12.2021. godine, po osnovu naknada za vođenje žalbenog postupka uplaćeno je 339.876,66 eura, od kojeg iznosa je, nakon utvrđivanja pravosnažnosti rješenja Komisije, podnosiocima žalbi u čiju je korist odlučeno, vraćen iznos od 215.402,90 eura.

2.9. Poslovni prostor

Komisija za zaštitu prava posjeduje adekvatno riješen poslovni prostor koji se nalazi u ulici Novaka Miloševa br. 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 zaštituprava 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 se objavljuju i na ovom elektronskom sistemu, čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada.

3. STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

3.1. Predmeti u radu

Komisija za zaštitu prava je u 2021. godini, imala u radu ukupno 217 predmeta, koji su primljeni u 2021. godini, i to: 194 žalbe, 21 predmet izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore i 2 zahtjeva za ponavljanje postupka okončanih rješenjem Komisije. U 2021. godini, Komisija za zaštitu prava nije imala prenesenih predmeta iz 2020. godine.

Od navedenog broja predmeta (217) koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu, 216 predmeta odnosilo se na postupke javnih nabavki, a jedan predmet na postupak jednostavne nabavke (obavještenje o ishodu jednostavne nabavke).

U izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava nije imala nijedan predmet po žalbi na postupak dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Predmeti preneseni iz 2020. godine	0
Zaprimljeni predmeti u 2021. godini	217
Ukupno:	217

3.2. Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u 2021. godini

U 2021. godini Komisija za zaštitu prava je imala u radu ukupno 217 predmeta, od kojih je riješila 203 predmeta (93,54%), dok je ostalo neriješeno 14 predmeta (6,46%).

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	%	Neriješeno	%
Žalbeni predmeti	194	180	92,78%	14	7,22%
Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda	21	21	100%	0	0%
Zahtjevi za ponavljanje postupka	2	2	100%	0	0%
Ukupno:	217	203	93,54%	14	6,46%

Odredbama člana 193 Zakona o javnim nabavkama, između ostalog propisano je, 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 podnosilac žalbe i naručilac.

Na kraju 2021. godine ostalo je neriješeno 14 predmeta iz razloga što su isti zaprimljeni krajem novembra i tokom decembra mjeseca 2021. godine, kao i iz razloga što je Komisija za zaštitu

prava od 22.07.2021. godine radila u nepotpunom sastavu.

3.3. Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u 2021. godini po vrsti predmeta

3.3.1 Predmeti po žalbama

Od ukupno 194 žalbena predmeta, Komisija za zaštitu prava je u 2021. godini, riješila 180 žalbena predmeta.

Tabelarni prikaz stanja predmeta po žalbama na dan 31.12.2021. godine:

Ukupan broj žalbenih predmeta u 2021. godini	Riješeni predmeti u 2021. godini	Neriješeni predmeti u 2021. godini
194	180	14
Procenat	92,78%	7,22%

3.3.2 Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U izvještajnom periodu Komisija je imala 21 predmet izvršenja presuda Upravnog suda, koji su zaprimljeni u toku 2021. godine i svi su riješeni u istoj godini.

Ukupan broj predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore u 2021. godini	Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u 2021. godini	Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u 2021. godini
21	21	0
Procenat	100%	0%

3.3.3 Zahtjevi za ponavljanje postupka

U 2021. godini Komisiji su podnijeta 2 zahtjeva za ponavljanje postupka, a koje je riješilo do kraja izvještajnog perioda.

Ukupan broj podnijetih zahtjeva za ponavljanje postupka u 2021. godini	Riješeni zahtjevi za ponavljanje postupka u 2021. godini	Neriješeni zahtjevi za ponavljanje postupka u 2021. godini
2	2	0
Procenat	100%	0%

4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA

4.1. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka

Odredbama člana 185 stav 3 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se žalba može izjaviti protiv: tenderske dokumentacije, izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije, odluke o isključenju iz postupka javne nabavke, odluke o izboru najpovoljnije ponude i odluke o poništenju postupka javne nabavke. Dalje, članom 186 stav 1 ovog Zakona propisano 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 (180), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 21 žalbu na Tendersku dokumentaciju, 137 žalbi izjavljenih na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, 19 žalbi na Odluku o poništenju postupka javne nabavke, 1 žalbu na Odluku o isključenju iz postupka javne nabavke, 1 žalbu na Obavještenje o ishodu postupka jednostavne nabavke i 1 žalbu na Rješenje o ispravci greške.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	21
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	137
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	19
Odluke o isključenju iz postupka javne nabavke	1
Obavještenja o ishodu postupka jednostavne nabavke	1
Rješenja o ispravci greške	1
Ukupno:	180

4.2. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po vrstama postupka

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 176 žalbi izjavljenih u otvorenim postupcima javnih nabavki, 2 žalbe izjavljene u ograničenom postupku, 1 žalbu izjavljenu u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja javnog poziva i 1 žalbu izjavljenu na postupak jednostavne nabavke.

Otvoreni postupak	176
Ograničeni postupak	2
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja javnog poziva	1
Jednostavna nabavka	1
Ukupno:	180

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: 79 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 34 žalbe izjavljene u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke radovi i 67 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke usluge.

Robe	79
Radovi	34
Usluge	67
Ukupno:	180

4.4. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
Domaća privredna društva (DOO, AD)	174
Strana privredna društva	4
Konzorcijum domaćih preduzeća	2
Ukupno:	180

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	37
Odbijena žalba kao nepotpuna	1
Odbijena žalba kao neblagovremena	1
Odbijena žalba kao neblagovremena i nepotpuna	1
Odbijena žalba zbog nenadležnosti	1
Usvojena žalba	58
Usvojena žalba, a po službenoj dužnosti poništen diopostupka javne nabavke	2
Djelimično usvojena žalba	56
Postupak obustavljen usled odustanka žalioaca od žalbe	9

Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupakjavne nabavke u cjelosti	13
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen diopostupka javne nabavke	1
Ukupno:	180

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

Odredbom člana 196 Zakona o javnim nabavkama propisano je da Komisija za zaštitu prava, po službenoj dužnosti, vodi računa o bitnim povredama zakona, nezavisno 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:

4.6.1. naručilac sprovede postupak javne nabavke iz člana 59 ovog zakona suprotno mišljenju Ministarstva, osim u slučaju iz člana 59 stav 1 tačka 3 ovog zakona;

4.6.2. tenderska dokumentacija ne sadrži obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke i/ili obavezne osnove za isključenje iz postupka javne nabavke;

4.6.3. naručilac suprotno članu 187 stav 1 ovog zakona nastavi postupak prije donošenja rješenja po žalbi;

4.6.4. odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučeno o svim podnesenim ponudama;

4.6.5. naručilac postupi suprotno članu 95 st. 2 i 3 ovog zakona, a stavom 2 ovog člana propisano da u slučaju postojanja bitne povrede pravila postupka iz stava 1 ovog člana Komisija za zaštitu prava će poništiti odluku odnosno dio postupka ili postupak javne nabavke u cjelosti.

Odlučujući po izjavljenim žalbama u 2021. godini, a u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava je utvrdila da je:

1) u 2 slučaja 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 zakonastavio postupak javne nabavke prije donošenja rješenja po žalbi);

2) u 2 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 4 Zakona o javnim nabavkama (naručilac odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučio o svim podnesenim ponudama);

3) u 10 slučajeva 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).

Naručioci kojima je po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke su: Agencija za civilno vazduhoplovstvo, Opština Tuzi i Opština Kolašin, dok su naručioci kojimaje po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cijelosti: Uprava carina, Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica (3 postupka), Luka Bar AD Bar, Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica, JU Sportski centar Nikšić (za partiju 1), JU Dom učenika i studenata Podgorica, JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Opština Plužine i Opština Budva.

Odlučujući po žalbama koje su izjavljene u postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po

Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17), Komisija za zaštitu prava je utvrdila da je:

- u 2 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama (neusaglašenost 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).

Naručilac kojem su po službenoj dužnosti poništeni postupci javnih nabavki u cjelosti je Ministarstvo odbrane.

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (13 postupaka) koje je Komisija za zaštitu prava po službenoj dužnosti poništila u cjelosti, kako po važećem Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), tako i po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) iznosi 3.266.757,52 eura.

4.7. Vrijeme donošenja odluka po žalbama

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u toku 2021. godine imala ukupno u radu 194 žalbe, od kojih je riješila 180 žalbi, i to 3 žalbe u postupcima koji su započeti i sprovedeni po ranijem Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) i 177 žalbi po novom Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19).

Komisija za zaštitu prava je u 2021. godini o riješenim žalbama odlučila u prosječnom roku od 23 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručioca.

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 48 presuda i 1 rješenje, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega:

- 21 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje,
- 1 presuda kojom je usvojena tužba i u kojoj je Upravni sud Crne Gore meritorno odlučio,
- 26 presuda kojima su odbijene tužbe i
- 1 rješenje kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe.

Od 21 presude kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Komisiji na ponovno odlučivanje:

- 1 presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2020. godini,
- 19 presuda se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2019. godini i
- 1 presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2018. godini.

Presuda kojom je usvojena tužba i u kojoj je Upravni sud Crne Gore meritorno odlučio odnosi se na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2019. godini.

Od 26 presuda kojima su odbijene tužbe:

- 4 presude se odnose na odluke Komisije donijete u 2020. godini,
- 20 presuda se odnose na odluke Komisije donijete u 2019. godini i
- 2 presude se odnose na odluke Komisije donijete u 2018. godini.

Jedno rješenje kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe odnosi na odluku Komisije donijetu u 2019. godini.

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 vanredni pravni lijekovi Vrhovnom sudu Crne Gore i to zahtjev za ispitivanje sudske odluke i zahtjev za ponavljanje postupka.

U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava je dostavljeno 5 presuda Vrhovnog suda Crne Gore, donijetih po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U svih 5 presuda, Vrhovni sud Crne Gore je 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 31 tužbu na odgovor, od kojih je, 29 tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, 2 tužbe izjavljene na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini.

U odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije u 2021. godini (203 odluke), Upravnom sudu Crne Gore podnijeto je 29 tužbi, što iznosi 14,28%. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioci u 85,72 % slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini zakonite.

8. SPROVOĐENJE ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

Odredbom člana 192 stav 3 Zakona o javnim nabavkama je propisano da je naručilac dužan da postupi po rješenju Komisije za zaštitu prava, u roku od 15 dana od dana objavljivanja rješenja, odnosno dostavljanja rješenja i da je o tome obavijesti u ostavljenom roku, a stavom 4 istog člana ovog zakona je propisano da ako naručilac ne postupi u skladu sa stavom 3 ovog člana, Komisija za zaštitu prava o tome obavještava Ministarstvo i Inspekciju za javne nabavke.

Kako u izvještajnom periodu nije bilo nepostupanja po odlukama Komisije za zaštitu prava, to nije ni bilo razloga za primjenu člana 192 stav 4 Zakona o javnim nabavkama.

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 propisano da je Komisija za zaštitu prava samostalna i nezavisna u izvršavanju funkcija utvrđenih ovim zakonom.

Komisija za zaštitu prava ima predsjednika i šest članova. Predsjednika i članove Komisije imenuje Vlada, na predlog Ministarstva, na osnovu javnog konkursa, na period od 5 godina. U toku 2021. godine Komisija za zaštitu prava je radila u nepotpunom sastavu, odnosno u sastavu od pet članova, od kojih je jedan član zamjenik predsjednika Komisije, jer je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 22. juna 2021. godine utvrdila predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata zbog isteka vremena na koje je imenovan, a na sjednici održanoj dana 23. septembra 2021. godine utvrdila prestanak mandata jednoj članici Komisije za zaštitu prava, na lični zahtjev, zbog sticanja uslova za odlazak u starosnu penziju.

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 u postupcima javnih nabavki broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020. godine, sistematizovano je ukupno 19 radnih mjesta. Od ukupno 19 sistematizovanih radnih mjesta popunjeno je 17 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.

Komisija za zaštitu prava je u 2021. godini, imala u radu ukupno 217 predmeta, koji su primljeni u 2021. godini (194 žalbe, 21 predmet izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore i 2 zahtjeva za ponavljanje postupka okončanih rješenjem Komisije), od kojih je riješila 203 predmeta (93,54%), dok je ostalo neriješeno 14 predmeta (6,46%), iz razloga što su isti zaprimljeni krajem novembra i tokom decembra mjeseca 2021. godine, kao i iz razloga što je Komisija za zaštitu prava počev od 22.07.2021. godine radila u nepotpunom sastavu. U izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava nije imala nijedan predmet po žalbi na postupak dodjele ugovora o javno - privatnom partnerstvu.

Komisiji za zaštitu prava je u izvještajnom periodu od strane Upravnog suda Crne Gore dostavljena ukupno 31 tužba na odgovor, od kojih je, 29 tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, a 2 tužbe su izjavljene na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini. U odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije u 2021. godini (203), Upravnom sudu Crne Gore podnijeto je 29 tužbi, što iznosi 14,28%. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioci u 85,72 % slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini zakonite.

Takođe, u izvještajnom periodu Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 48 presuda i 1 rješenje, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega 21 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 1 presuda kojom je usvojena tužba i u kojoj je Upravni sud Crne Gore meritorno odlučio, 26 presuda kojima su odbijene tužbe i 1 rješenje kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe, s tim što se 5 presuda odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava koje su donijete u 2020. godini, 40 presuda na odluke Komisije za zaštitu prava koje su donijete u 2019. godini i 3 presude na odluke Komisije za zaštitu prava koje su donijete u 2018. godini, dok se jedno rješenje kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe odnosi na odluku Komisije donijetu u 2019. godini.

Pored navedenog, u izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava je dostavljeno 5 presuda Vrhovnog suda Crne Gore, donijetih po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U svih 5 presuda Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

Navedeni podaci jasno ukazuju da je Komisija za zaštitu prava u drugoj godini primjene novog Zakona o javnim nabavkama 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 2021. godini i da je značajno doprinijela razvoju sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

Takođe, bitno je istaći da su usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) značajno poboljšana prethodna normativna rješenja i propisani novi instituti, postupci i procedure, koji su u značajnoj mjeri usklađeni sa aktuelnim direktivama Evropske unije u ovoj oblasti.

Ovim zakonom dodatno je unaprijeđena transparentnost i efikasnost postupaka javnih nabavki, a posebno uvođenjem ESJN, što za rezultat ima bolju djelotvornost i sigurnost postupaka, kao i smanjenje troškova kako za naručioce, tako i za ponuđače.

Uvođenje novih postupaka i posebnih oblika javnih nabavki omogućeno je da naručiocima, shodno svojim potrebama i specifičnostima predmeta nabavke, pokrenu i sprovedu procedure koje će im omogućiti da dođu od najkvalitetnijih tehničkih, tehnoloških i funkcionalnih rješenja uz uloženi novac, a time i do adekvatnog zadovoljavanja zajedničkih ili opštih interesa i potrebagrađana.

Dosadašnja primjena novog Zakona o javnim nabavkama, pokazala je i određene nedostatke, koji izazivaju dileme i različita tumačenja, a time i probleme u primjeni, te je iste potrebno temeljno sagledati i blagovremeno otkloniti adekvatnim izmjenama i dopunama zakona. Pored navedenog, u budućem periodu neophodno je organizovati odgovarajuće tematske seminare kojima će prisustvovati naručiocima i ponuđačima, kao neizostavni činovi postupaka javnih nabavki, koji svojim znanjem i iskustvom u sprovođenju postupaka javnih nabavki mogu doprinijeti kvalitetnom sagledavanju brojnih situacija, a time i unapređenju regulative i prakse u oblasti javnih nabavki.

U konačnom, Komisija za zaštitu prava će, kao i do sada, nastojati da sve izazove kojupred nju stavlja dinamična oblast javnih nabavki, uspješno prevaziđe stručnim i odgovornim radom, te da izuzetno važne nadležnosti koje su joj zakonom povjerene, realizuje na način kojim se podržava ukupan smisao i svrha propisivanja pravila za sprovođenje postupaka javnih nabavki, u smislu efikasnog zadovoljavanja potreba najšireg kruga korisnika kroz racionalno raspolaganje javnim sredstvima.

Broj: 09-304/1-2022

Podgorica: 29.06.2022.godine