



KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI
ZA PERIOD 01.01. - 31.12.2022. GODINE**

Jun 2023. godine

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	6
1.1.	Pravni osnov za podnošenje izvještaja.....	6
1.2.	Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki.....	6
2.	OSNOVNI PODACI O KOMISIJI ZA ZAŠTITU PRAVA.....	7
2.1.	Organizacija i status.....	7
2.2.	Ovlašćenja i nadležnosti.....	7
2.3.	Sastav i način rada.....	8
2.4.	Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa.....	10
2.5.	Stručna služba Komisije za zaštitu prava.....	11
2.6.	Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima.....	11
2.7.	Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava	12
2.8.	Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka.....	13
2.9.	Poslovni prostor.....	13
2.10.	Javnost rada i informatička opremljenost.....	13
3.	STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	14
3.1.	Predmeti u radu.....	14
3.2.	Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u 2022. godini.....	14
3.3.	Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u 2022. godini po vrsti predmeta.....	15
3.3.1.	Predmeti po žalbama.....	15
3.3.2.	Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	15
3.4.	Usporedni prikaz primljenih žalbi po godinama 2012-2022.....	16
4.	PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA.....	18
4.1.	Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka.....	18
4.2.	Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka.....	18
4.3.	Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke.....	19
4.4.	Struktura podnosilaca žalbi.....	20
4.5.	Način rješavanja predmeta po žalbama.....	20
4.5.1.	Struktura usvojenih/djelimično usvojenih žalbi.....	21
4.5.2.	Struktura odbijenih žalbi.....	23
4.5.3.	Struktura žalbi u kojima je postupak obustavljen usled odustanka žalioca od podnijete žalbe.....	23
4.5.4.	Odluke Komisije za zaštitu prava u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama.....	23
4.6.	Vrijeme donošenja odluka po žalbama.....	25
4.7.	Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe.....	24
4.8.	Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Komisija za zaštitu prava.....	26

5.	PREDMETI IZVRŠENJA PRESUDA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE.....	28
5.1.	Prikaz odluka Komisije za zaštitu prava donijetih u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	28
5.2.	Uporedna statistika po godinama 2012-2022 presuda Upravnog suda Crne Gore.....	29
6.	ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....	30
6.1.	Uporedna statistika po godinama 2012-2022 presuda Vrhovnog suda Crne Gore.....	30
7.	TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	30
8.	POSTUPCI ZA NAKNADU ŠTETE ZBOG ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	31
9.	SPROVOĐENJE ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	31
10.	IZVOD IZ IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2022.GODINU.....	32
	REZIME.....	32

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

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 žalioaca 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 donesenim 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) je propisano da je Komisija za zaštitu prava organ nadležan za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao i u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

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

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

2.2. Ovlaštenja i nadležnosti

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

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

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

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

- 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 naručioca u 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 Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu bila 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.

2.3. Sastav i način rada

Odredbama člana 199 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) 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 izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava radila je u nepotpunom sastavu, budući da je dana 23.07.2021. godine, Vlada Crne Gore utvrdila dotadašnjem predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata, a po dva raspisana javna konkursa nije izabrala novog predsjednika Komisije za zaštitu prava, dok je zbog određenih okolnosti (istek mandata ili lični zahtjev) prestao mandat pojedinim članovima Komisije za zaštitu prava.

Naime, u izvještajnom periodu sastav Komisije za zaštitu prava se mijenjao tako da je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 24.02.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju jednog člana Komisije za zaštitu prava, kojim je izvršila reizbor jednog člana kojem je istekao prethodni petogodišnji mandat, zatim na istoj sjednici donijela Rješenje o imenovanju jedne članice Komisije za zaštitu prava, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije, a koje je bilo nepopunjeno od dana 23. septembra 2021.godine kada je Vlada Crne Gore utvrdila prestanak mandata jednoj članici Komisije za zaštitu prava, na lični zahtjev, zbog sticanja uslova za odlazak u starosnu penziju. Takođe, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 24.02.2022.godine, donijela Rješenje o prestanku mandata jednog člana Komisije za zaštitu prava zbog isteka vremena na koje je imenovan, te je Komisija za zaštitu prava od dana 24.02.2022.godine radila u sastavu od pet članova. Međutim, dana 28.04.2022. godine, Vlada Crne Gore donijela je Rješenje o imenovanju jednog člana Komisije, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije. Takođe, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 30.11.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju dva člana Komisije za zaštitu prava, odnosno kojim je izvršila reizbor dva člana kojima je istekao prethodni petogodišnji mandat, a ista je na sjednici održanoj dana 22.12.2022. godine, donijela Rješenje o prestanku mandata jednog člana Komisije za zaštitu prava na lični zahtjev, te je Komisija za zaštitu prava u toku 2022.godine radila u nepotpunom sastavu, tj. 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.

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", br.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.

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 se izjavljena žalba odnosi, 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 postupka 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 31.12.2022.godine popunjeno 15 radnih mjesta, dok su četiri sistematizovana radna mjesta nepopunjena.

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

U toku 2022. godine nastavljeno je ostvarivanje regionalne i međunarodne saradnje u oblasti javnih nabavki, tako da su predstavnici Komisije za zaštitu prava u toku 2022. godine održali sastanak sa Delegacijom Razvojne banke Saveta Evrope, na temu procjene funkcionisanja sistema javnih nabavki Crne Gore, kao i sastanak sa predstavnicima SIGME, na temu početka studije o funkcionisanju administrativnog pravosuđa na Zapadnom Balkanu.

Članovi i savjetnici Komisije za zaštitu prava pratili su on-line Konferenciju "SIGMA Ministerial Conferencistrate on Good Public Administration in the Western Balkans", kao i on-line Regionalnu Konferenciju u Tirani, koju je organizovala Komisija za javne nabavke Albanije u saradnji sa SIGMOM.

Predstavnici Komisije za zaštitu prava uzeli su aktivno učešće na prvoj Regionalnoj konferenciji Instituta za ekonomiju i pravo Srbija, pod nazivom "Javne nabavke-primjena u praksi-iskustva iz regiona" koja se održala u Budvi, te 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 2022.godine, održana je on-line radionica za Komisiju za zaštitu prava, na temu postupaka razmatranja žalbi u javnim nabavkama u praksi "Kako unaprijediti proces donošenja odluka", u organizaciji SIGMA/OECD.

Komisija za zaštitu prava je u toku 2022.godine prisustvovala osnivačkom sastanku Mreže tijela za razmatranje javnih nabavki jugoistočne Evrope, u Tirani, na kojem je potpisan Memorandum o saradnji. Takođe, u 2022.godini održano je više on-line sastanaka Mreže tijela za razmatranje javnih nabavki jugoistočne Evrope.

Jedan predstavnik 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 2022. godinu Komisiji za zaštitu prava su opredijeljena sredstva u iznosu od 400.098,90 eura, dok je tekući budžet iznosio 404.964,09 eura, od kojeg iznosa je u toku 2022.godine, potrošeno 348.548,31 eura.

	Pozicija	Plan budžeta	Tekući budžet	Potrošeno	Ostalo
4111	Neto zarade	246.794,11	244.594,11	229.982,60	14.611,51
4112	Porez na zarade	29.552,71	26.652,71	13.774,22	12.878,49
4113	Doprinosi na teret zaposlenog	52.215,62	52.215,62	44.712,85	7.502,77
4114	Doprinosi na teret poslodavca	16.125,20	21.025,20	20.426,62	598,58
4115	Opštinski prirez	4.725,94	4.725,94	2.066,14	2.659,80
4124	Jubilarnе nagrade	117,60	117,60	0,00	117,60
4125	Otpremnine	2.450,00	2.650,00	2.520,00	130,00
4127	Ostale naknade	1.764,00	1.764,00	597,75	1.166,25
4131	Administrativni materijal	6.761,00	6.761,00	4.566,03	2.194,97
4133	Materijal za posebne namjene	1.455,00	1.455,00	1.033,70	421,30
4135	Rashodi za gorivo	1.843,00	1.843,00	605,00	1.238,00
4141	Službena putovanja	1.981,42	2.761,42	1.646,50	1.114,92
4142	Reprezentacija	1.159,23	1.159,23	201,51	957,72
4143	Komunikacione usluge	6.063,33	6.063,33	4.471,74	1.591,59
4144	Bankarske usluge	496,10	346,10	80,98	265,12
4146	Advokatske, notarske i pravne usluge	288,73	288,73	0,00	288,73
4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	1.083,71	1.233,71	1.134,31	99,40
4148	Usluge stručnog usavršavanja	818,07	818,07	150,00	668,07
4149	Ostale usluge	3.079,79	3.979,79	3.917,43	62,36
4153	Tekuće održavanje opreme	1.920,60	1.920,60	944,00	976,60
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	2.423,74	1.923,74	374,22	1.549,52
4192	Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka	7.840,00	7.440,00	4.630,00	2.810,00
4193	Izrada i održavanje softvera	882,00	882,00	0,00	882,00
4194	Osiguranje	3.140,00	3.140,00	2.499,03	640,97
4195	Kontribucije za članstvo u domaćim i međunar.organizacijama	98,00	98,00	0,00	98,00
4318	Ostali transferi pojedincima	1.500,00	1.500,00	990,00	510,00
4415	Izdaci za opremu	2.720,00	2.720,00	2.358,49	361,51
4630	Otplata obaveza iz ranijeg perioda	800,00	4.885,19	4.865,19	20,00
	UKUPNO	400.098,90	404.964,09	348.548,31	56.415,78

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 01.01.2022. godine do 31.12.2022. godine, po osnovu naknada za vođenje žalbenog postupka uplaćeno je 626.186,36 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 412.401,09 eura. U istom periodu u Budžet Crne Gore uplaćeno je 75.500,82 eura, dok je u periodu od 01.01.2023.godine do 21.06.2023.godine u Budžet Crne Gore uplaćeno 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. U toku 2022.godine, otpočelo se sa uređenjem podrumskih prostorija u kojima se nalazi arhivska građa ove Komisije, odnosno nabavkom dijela namještaja u koji će se arhivska građa smjestiti.

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 ("Sl. list CG", br. 74/19) propisana je obaveza Komisije za zaštitu prava u pogledu objavljivanja obavještenja o pokrenutom upravnom sporu i odluka po tužbi, te Komisija za zaštitu prava navedeno objavljuje na svojoj internet stranici i na ESJN-u, na koji način se omogućava praćenje zakonitosti pojedinačnih odluka Komisije za zaštitu prava i dodatno obezbjeđuje transparentnost njenog rada, kao i edukacija učesnika u postupcima javnih nabavki, u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Upravnog suda Crne Gore donesena u postupcima javnih nabavki.

3. STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

3.1. Predmeti u radu

Komisija za zaštitu prava je u toku 2022.godine, imala u radu ukupno 205 predmeta, od čega 14 predmeta prenijetih iz 2021.godine (14 žalbi) i 191 predmet primljen u toku 2022.godine (174 žalbe i 17 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore).

Od navedenog broja predmeta (205) koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu, 204 se odnosilo na postupke javnih nabavki, jedan predmet na postupak jednostavne javne nabavke, 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 2021. godine	14
Zaprimljeni predmeti u 2022. godine	191
Ukupno:	205

Predmeti preneseni iz 2021.godine, nijesu riješeni u toj godini, iz razloga jer su primljeni krajem decembra 2021.godine, kao i iz razloga što je Komisija za zaštitu prava u toku 2021.godine, tačnije počev od druge polovine 2021.godine, radila u nepotpunom sastavu.

3.2. Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u 2022. godini

U 2022. godini Komisija za zaštitu prava je imala u radu ukupno 205 predmeta, od kojih je riješila 184 predmeta (89,75%), dok je ostao neriješen 21 predmet (10,25%).

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	%	Neriješeno	%
Žalbeni predmeti	188	169	89,90%	19	10,10%
Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda	17	15	88,23%	2	11,77%
Ukupno:	205	184	89,75%	21	10,25%

Na kraju izvještajnog perioda ostao je neriješen 21 predmet iz razloga što je Komisija u toku 2022.godine radila u nepotpunom sastavu, kao i iz razloga što je prilikom predmeta u decembru mjesecu bio znatno veći u odnosu na prilikom predmeta u prehodnim 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.

Na efikasnost rada Komisije za zaštitu prava u izvještajnom periodu posebno je uticao sajber napad na informacionu mrežu Vlade Crne Gore, jer je ESJN bio blokiran u periodu od 26.08.-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 postojeće baze podataka, što je i dalja postojeća situacija.

3.3. Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u 2022. godini po vrsti predmeta

3.3.1. Predmeti po žalbama

Od ukupno 188 žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u 2022.godini, riješila 169 žalbenih predmeta.

Tabelarni prikaz stanja predmeta po žalbama na dan 31.12.2022.godine:

Ukupan broj žalbenih predmeta u 2022. godini	Riješeni predmeti u 2022. godini	Neriješeni predmeti u 2022. godini
188	169	19
Procenat	89,90%	10,10%

3.3.2. Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U izvještajnom periodu Komisija je imala 17 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, koji su zaprimljeni u 2022.godini, od čega je riješeno 15 predmeta.

Ukupan broj predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore u 2022. godini	Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u 2022. godini	Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u 2022. godini
17	15	2
Procenat	88,23%	11,77%

3.4. Uporedni prikaz primljenih žalbi po godinama 2012-2022

Godina	Primljene žalbe u toj godini	Poređenje sa prethodnom godinom	
2012	522	-	-
2013	748	2013/2012	+43,30%
2014	808	2014/2013	+8,02%
2015	899	2015/2014	+11,26%
2016	1027	2016/2015	+14,24%
2017	973	2017/2016	-5,26%
2018	435	2018/2017	-55,30%
2019	307	2019/2018	-29,43%
2020	229	2020/2019	-25,41%
2021	194	2021/2020	-15,30%
2022	174	2022/2021	-10,30%

*U navedenoj tabeli dat je prikaz primljenih žalbi po godinama, s tim da je broj predmeta koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u navedenim godinama veći, iz razloga što određene godine uključuju i predmete prenesene iz prethodnih godina.

Dati uporedni prikaz primljenih žalbi se odnosi na period od konstituisanja ovog žalbenog tijela, kada je Zakonom o javnim nabavkama iz 2011.godine, osnovana Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, kao samostalni i nezavisni organ, te je pod ovim nazivom radila sve do polovine 2020.godine, kada je počela primjena Zakona o javnim nabavkama koji je usvojen krajem 2019.godine.

Naime, Zakonom o javnim nabavkama iz 2011.godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki bila je data nadležnost da, pored ostalog, vrši kontrolu sprovedenih postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000,00 eura, a koja nadležnost joj je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2014.godine ukinuta, a nije izmijenjen njen naziv, već je Zakonom o javnim nabavkama iz 2019.godine naziv Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabavke preimenovan u Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

U periodu od konstituisanja 2012.godine do polovine 2017.godine, kada je na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je konstantno imala u radu znatno povećanje broja žalbenih predmeta, tako da je u 2012. godini primila 522 predmeta, a u 2016. godini 1027 predmeta, što je 96,74% više nego u godini kada je konstituisana.

Smanjenje broja izjavljenih žalbi uslijedilo je nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/17), koji je stupio na snagu polovinom 2017.godine, jer su usvojenim izmjenama poboljšana određena normativna rješenja koja su onemogućavala podnošenje takozvanih opstruktivnih žalbi, tj. žalbi čiji je efekat bio prolongiranje u nedogled okončanja postupka javne nabavke, a ne suštinsko odlučivanje o eventualnim nezakonitostima, kao i zbog uspostavljanja tkzv. malih nabavki i hitnih nabavku koje su se sprovodile po internim aktima naručilaca, a kasnije i zbog preciznijih i jasnijih odredbi

važećeg Zakona o javnim nabavkama iz 2019.godine, koji je počeo da se primjenjuje početkom jula 2020.godine.

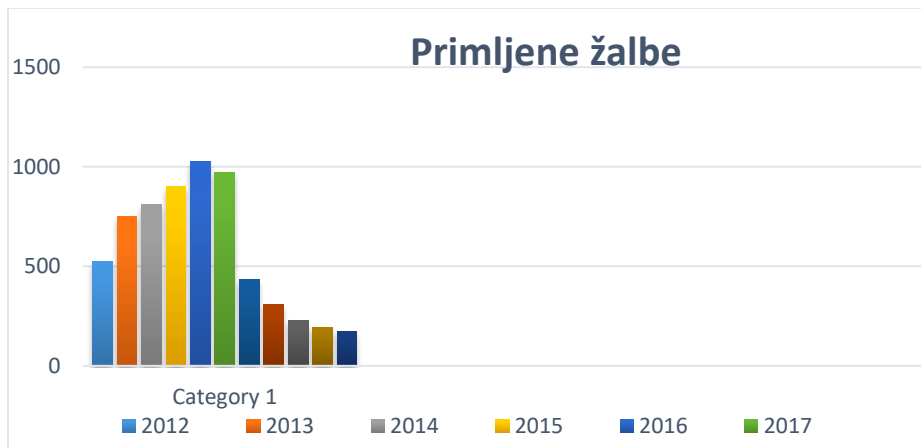
Naime, usvajanjem Zakona o javnim nabavkama („Sl. list CG“, broj 74/19) značajno su poboljšana prethodna normativna rješenja i propisani novi instituti, postupci i procedure, koji su u značajnoj mjeri usklađeni sa aktuelnim direktivama Evropske unije u toj oblasti. Ovim zakonom dodatno je unaprijeđena transparentnost i efikasnost postupaka javnih nabavki, a posebno uvođenjem elektronskog sistema javnih nabavki, što za rezultat ima bolju djelotvornost i sigurnost postupaka, kao i smanjenje troškova kako za naručioce, tako i za ponuđače. Pored navedenog, Zakonom o javnim nabavkama iz 2019. godine iz sistema javnih nabavki izuzete su jednostavne nabavke, koje su uređene podzakonskim aktom Ministarstva finansija. Ova činjenica je bitna iz razloga što je izuzimanjem jednostavnih nabavki iz sistema javnih nabavki isključena pravna zaštita u istim pred Komisijom za zaštitu prava, što je dodatno uslovlilo smanjenje broja žalbi.

U primjeni Zakona o javnim nabavkama iz 2019.godine, praksa je pokazala i određene nedostatke i nejasnoće, koje su otvarale i ostavljale dileme kod svih učesnika u postupcima javnih nabavki. Upravo iz tih razloga donešen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 03/23 i 11/23), kojim izmjenama je dodatno unaprijeđen sistem javnih nabavki, a time i efikasnije i ekonomičnije korišćenje javnih sredstava, radi ostvarivanja javnih politika i interesa građana.

Naime, u dijelu zaštite prava decidno su propisani način podnošenja žalbe i rokovi za izjavljivanje žalbe na tendersku dokumentaciju, zavisno od dužine roka za podnošenje ponuda, s tim što računanje roka počinje da teče od dana objavljivanja ili dostavljanja tenderske dokumentacije, zatim propisano da svaka podnesena žalba ima suspenzivno dejstvo, osim žalba koja je podnesena u pregovaračkom postupku javne nabavke bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje koji je pokrenut zbog razloga hitnosti, decidno propisano šta žalba treba da sadrži, kao i obaveza dostavljanja dokaza da je za pokretanje žalbenog postupka uplaćena naknada u iznosu od 1% od procijenjene vrijednosti javne nabavke, zatim precizirano kada se uplaćena naknada vraća, a kada ne vraća podnosiocu žalbe, te je data mogućnost naručiocu da u roku od 8 dana od dana podnošenja žalbe, odbije žalbu koja je nedozvoljena, nepotpuna, neblagovremena ili izjavljena od strane neovlašćenog lica, jer naručilac ima interes da brzo omogući nastavak sprovođenja postupka javne nabavke koji je prekinut dejstvom žalbe. Takođe, data je mogućnost naručiocu da u roku od 30 dana od isteka roka za podnošenje žalbe usvoji žalbu u cjelosti i da, zavisno od toga na šta se žalba odnosi, izmijeni i/ili dopuni tendersku dokumentaciju, zamijeni pobijanu odluku novom odlukom ili da poništi postupak javne nabavke, s tim što ovo pravo u slučaju podnošenja više žalbi može da koristi samo ukoliko u cjelosti usvaja sve žalbe, decidno je propisano postupanje Komisije za zaštitu prava u slučaju postojanja bitne povrede, s tim da Komisija za zaštitu prava cijeni bitnu povredu pravila postupka u skladu sa članom 95. st. 2 i 3 ovog zakona, samo 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.

Dakle, statistički podaci u izvještajima o radu Komisije za zaštitu prava u prethodnim godinama (od 2017.godine do 2022.godine) govore da je prisutan trend smanjivanja broja žalbi, što je rezultat primjene odredaba novih zakonskih rješenja koje su stupile na snagu u tom periodu. Međutim, evidentno je da se značajno povećava broj žalbenih navoda, odnosno spornih pitanja u okviru jedne žalbe, što ukazuje na kompleksnost žalbenog postupka, tako da broj žalbi nije suštinski pokazatelj obimnosti rada Komisije za zaštitu prava.

Pored navedenog, bitno je napomenuti da je u odnosu na sadržaj izjavljenih žalbi vidljiv iskorak u pogledu kvaliteta žalbi sa priloženim dokazima kojima se potkrepljuju žalbeni navodi.



4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA

4.1. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka

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

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta (169), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 34 žalbe izjavljene na Tendersku dokumentaciju, tri žalbe izjavljene na izmjenu i dopunu Tenderske dokumentacije, 121 žalbu izjavljenu na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, devet žalbi izjavljenih na Odluku o poništenju postupka javne nabavke, jednu žalbu izjavljenu na Odluku o isključenju iz postupka javne nabavke i Odluku o poništenju postupka javne nabavke i jednu žalbu izjavljenu na Zahtjev za dostavljanje ponuda.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	34
Izmjene i dopune tenderske dokumentacije	3
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	121
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	9
Odluke o isključenju iz postupka javne nabavke i Odluke o poništenju postupka javne nabavke	1
Zahtjev za dostavljanje ponuda	1
Ukupno:	169

U izvještajnom periodu, protiv radnji i odluka 52 naručioca izjavljene su žalbe, od čega po jedna žalba protiv radnji i odluka 15 naručilaca, a dvije ili više žalbi protiv radnji i odluka 37 naručilaca (protiv radnji i odluka 26 naručilaca žalba je izjavljena dva do četiri puta, dok je protiv radnji i odluka 11 naručilaca žalba izjavljena pet ili više puta).

Naručioci protiv čijih radnji i odluka je izjavljena žalba pet ili više puta su: Uprava za katastar i državnu imovinu, Pošta Crne Gore AD Podgorica, Klinički centar Crne Gore, Uprava javnih radova, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Zdravstvena ustanova Apoteka Crne Gore "Montefarm", Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić, Prijestonica Cetinje, Rudnik uglja AD Pljevlja, Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica 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: 163 žalbe izjavljene u otvorenim postupcima javnih nabavki, pet žalbi izjavljenih u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja javnog poziva i jednu žalbu izjavljenu na postupak jednostavne nabavke.

Otvoreni postupak	163
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja javnog poziva	5
Jednostavna nabavka	1
Ukupno:	169

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: 78 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 25 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke radovi i 66 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke usluge.

Robe	78
Radovi	25
Usluge	66
Ukupno:	169

4.4. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
Domaća privredna društva (DOO, AD....)	148
Strana privredna društva	9
Fizičko lice	1
Konzorcijum domaćih preduzeća	8
Konzorcijum domaćih i stranih preduzeća	3
Ukupno:	169

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	21
Odbijena žalba kao nepotpuna	10
Odbijena žalba kao neblagovremena	3
Usvojena žalba	61
Djelimično usvojena žalba	48
Djelimično usvojena žalba, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	1
Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe	5
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	16
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	3
Odbijena žalba zbog nenadležnosti	1
Ukupno:	169

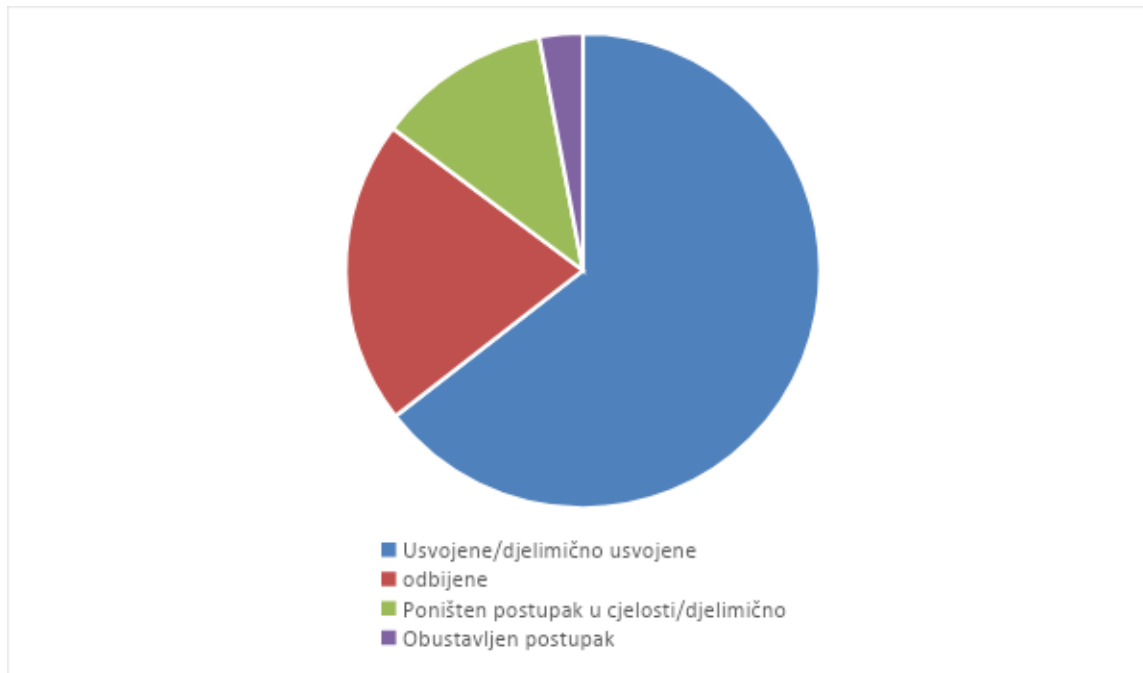
Iz navedene tabele proizilazi da je struktura odluka po žalbama:

Usvojeno/djelimično žalbi: 109

Odbijeno žalbi: 35

Po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti/djelimično: 20

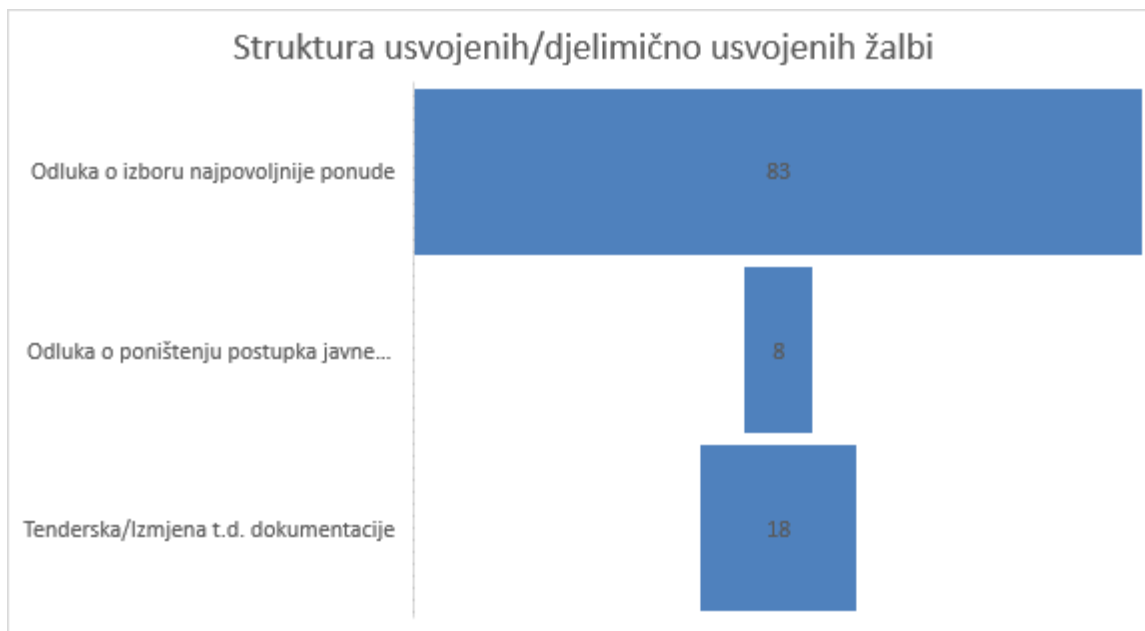
Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe: 5



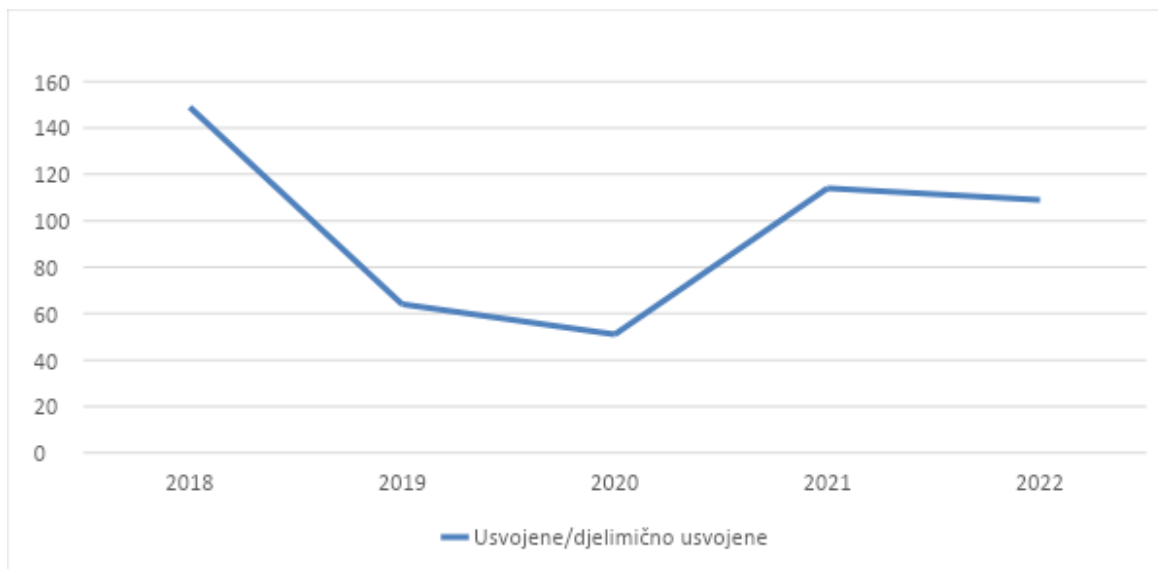
4.5.1. Struktura usvojenih/djelimično usvojenih žalbi:

Od 109 žalbi koje su usvojene ili djelimično usvojene, 83 žalbe su izjavljene protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude, osam žalbi je izjavljeno protiv Odluke o poništenju postupaka javne nabavke (ovdje treba uzeti u obzir da je Komisija za zaštitu prava u toku 2022.godine rješavala ukupno devet žalbi koje su bile izjavljene na Odluku o poništenju postupaka javne nabavki), dok je 18 žalbi izjavljeno protiv tenderske dokumentacije ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije.

Naime, u odnosu na broj žalbi (37) koje su izjavljene protiv tenderske ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije, bitno je istaći da je, 18 žalbi usvojeno ili djelimično usvojeno i poništena tenderska dokumentacija, zatim je kod osam žalbi po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti ili djelimično, te je devet žalbi odbijeno: tri kao neosnovane, tri kao nepotpune i tri kao neblagovremene, dok je kod dvije žalbe postupak obustavljen jer je žalilac odustao od žalbe, iz čega se može zaključiti da je kod žalbi izjavljenih protiv tenderske ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije, najveći procenat usvojenih žalbi, što ukazuje na propuste naručioca prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije ili izmjene iste.



U razdoblju od 2018.godine do 2022.godine primjećuje se promjenljiv trend usvojenih/djelimično usvojenih žalbi.



4.5.2. Struktura odbijenih žalbi:

Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	21
Odbijena žalba kao nepotpuna	10
Odbijena žalba kao neblagovremena	3
Odbijena žalba zbog nenadležnosti	1
Ukupno	35

Od 35 odluka Komisije za zaštitu prava koje su odbijene, 23 žalbe su izjavljene protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude, devet žalbi je izjavljeno protiv tenderske dokumentacije, jedna žalba je izjavljena protiv Odluke o poništenju postupka javne nabavke, jedna žalba je izjavljena protiv Odluke o isključenju iz postupka javne nabavke i Odluke o poništenju postupka javne nabavki, a jedna žalba protiv Zahtjeva za dostavljanje ponuda.

4.5.3. Struktura žalbi u kojima je postupak obustavljen usled odustanka žalioaca od podnijete žalbe:

Od pet žalbi po kojima je postupak obustavljen usled odustanka žalioaca od podijete žalbe, tri žalbe su izjavljene protiv Odluke o izboru najpovoljnije ponude, a dvije žalbe su izjavljene protiv tenderske dokumentacije i izmjene tenderske dokumentacije.

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 javnim nabavkama 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 suprotno mišljenju 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 suprotno članu 187 stav 1 ovog zakona nastavi postupak prije donošenja rješenja po žalbi;

4) odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučeno o svim podnesenim ponudama;

5) naručilac postupi suprotno članu 95 st. 2 i 3 ovog zakona,

a stavom 2 ovog člana propisano je 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 2022. 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 osam postupaka 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 4 Zakona o javnim nabavkama (naručilac odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučio o svim podnesenim ponudama);
3. u osam postupaka 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: Zdravstvena ustanova Apoteka Crne Gore "Montefarm" (isti postupak javne nabavke je djelimično poništen dva puta), Pošta Crne Gore AD Podgorica (za partiju 2) i Klinički centar Crne Gore, dok su naručioci kojima je po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cijelosti: Uprava javnih radova (2 postupka), Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica (2 postupka, s tim što su na jedan isti postupak javne nabavke, za partiju 2, izjavljene dvije žalbe), Uprava prihoda i carina, JZU Opšta bolnica Bijelo Polje (partije 1 i 2), JZU Dom zdravlja Podgorica, „Monteput" DOO Podgorica, Pošta Crne Gore AD Podgorica (2 postupka), Opština Herceg Novi, Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica (2 postupka), JU „ Nikšićko pozorište" Nikšić i Uprava za katastar i državnu imovinu (za partije 1, 2 i 3).

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (15 postupaka) koje je Komisija za zaštitu prava po službenoj dužnosti poništila u cjelosti, po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), iznosi 32.295.484,57 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 podnosilac žalbe i naručilac.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u toku 2022. godine imala u radu ukupno 188 žalbi, od kojih je riješila 169 žalbi u postupcima koji su započeti i sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19).

Komisija za zaštitu prava je u 2022. godini o riješenim žalbama odlučila u prosječnom roku od 28 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručilaca.

4.7. Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe

U žalbama u postupcima javnih nabavki, najčešći razlozi nezakonnosti 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 nabavki, suprotno članu 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 postupka otvaranja ponuda i sačinjavanja zapisnika o otvaranju ponuda, kao radnji koje se ne mogu ponoviti;
- neadekvatno i nepotpuno utvrđivanje nerealnosti podnesenih ponuda;
- 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 nesipravnost ponude i
- neomogućavanje uvida u kompletne spise predmeta javne nabavke, koji su od značaja za ostvarivanje pravne zaštite.

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;
- nepotpisivanje Zapisnika o otvaranju dijela ponuda koji se ne dostavlja putem ESJN (garancija ponuda) od strane prisutnih članova Komisije za sprovođenje postupka javne nabavke;
- neblagovremeno prekidanje daljih radnji naručioca u postupku javne nabavke nakon podnošenja žalbe i
- neodlučivanje o svim podnesenim ponudama, već samo o određenoj, eventualno najpovoljnijoj ponudi.

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.

Osim smanjenja broja izjavljenih žalbi tokom 2022. godine bitno je napomenuti da je u odnosu na sadržaj izjavljenih žalbi vidljiv iskorak u pogledu kvaliteta žalbi s vrlo velikim brojem žalbenih navoda, te sa nizom priloženih dokaza kojima se potkrepljuju žalbeni navodi, što je uslovalo da je veliki broj žalbi usvojen.

Najčešće nepravilnosti koje je utvrdila Komisija za zaštitu prava, a koje su učinjene od strane žalioaca 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 ovog zakona,
- 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 za otvaranje prijave za kvalifikacije, odnosno ponuda, nema pravo da kao podnosilac prijave za kvalifikaciju, kandidat ili ponuđač, razloge, nezakonitosti tenderske dokumentacije, odnosno izmjena ili dopuna tenderske dokumentacije, iznosi u žalbi protiv odluka naručioca iz člana 185 stav 3 tač. 3, 4 i 5 ovog zakona;
- dostavljanje ponude koja nije sačinjena u skladu sa uslovima i zahtjevima iz predmetne tenderske dokumentacije i Uputstvom ponuđačima za sačinjavanje i podnošenje ponuda, kao ni u skladu sa članom 122 stav 2 Zakona o javnim nabavkama;
- dostavljanje garancije ponude na iznos manji od zahtijevanog ili na način koji nije u skladu sa zakonom;
- nedostavljanje dokaza ili dostavljanje neadekvatnih dokaza za dokazivanje ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke i drugih uslova utvrđenih tenderskom dokumentacijom, iako je istom garantovao ispunjenost zahtijevanih uslova i
- nepravilno sačinjavanje Izjave privrednog subjekta, kao krucijalnog dokaza za dokazivanje ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke.

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 29 presuda i šest rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega:

- 17 presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje,
- 12 presuda kojima su odbijene tužbe i
- šest rješenja kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe.

Od 17 presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje:

- 15 presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini i

- dvije presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2018. godini.

Od 12 presuda kojima su odbijene tužbe:

- dvije presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini,
- sedam presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini,
- tri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2019. godini.

Od šest rješenja kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe, četiri se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, a dva rješenja na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2019. 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 17 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, koji su zaprimljeni u 2022. godine, od čega je riješeno 15 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.

Vrsta odluke	Broj odluka
Odbijena žalba kao nepotpuna	2
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	12
Prekinut postupak	1
Ukupno	15

U postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, Komisija za zaštitu prava je u 12 predmeta 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 član 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 dva predmeta odbijena žalba kao nepotpuna, a u odnosu na jedan predmet prekinut je postupak do donošenja odluke Upravnog suda Crne Gore.

Naručioci kojima su u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, po službenoj dužnosti poništeni postupci javnih nabavki u cjelosti su: Crnogorska akademija nauka i umjestnosti, Glavni Grad Podgorica (2 postupka), Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za imovinu, Turistička organizacija opštine Budva (2 postupka), Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica, Ministarstvo održivog razvoja i turizma-Direkcija javnih radova, JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore (2 postupka) i Uprava javnih radova.

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (12 postupaka) koje 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 7.619.205,00 eura.

5.2. Uporedna statistika po godinama 2012-2022 presuda Upravnog suda Crne Gore

U periodu od 2012.godine do 2022.godine Upravni sud Crne Gore je dostavio 646 presuda i 37 rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega 328 presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 318 presuda kojima su odbijene tužbe i 37 rješenja kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe.

Godina	Primljene presude i rješenja	Usvojene tužbe	Odbijene tužbe	Obustavljeno postupaka zbog odustanka tužioca
2012	92	60	32	-
2013	83	39	42	2
2014	60	26	29	5
2015	74	31	39	4
2016	82	44	35	3
2017	55	31	20	4
2018	45	20	21	4
2019	52	19	31	2
2020	56	19	31	6
2021	49	22	26	1
2022	35	17	12	6

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 dostavljeno je šest presuda Vrhovnog suda Crne Gore, donijetih po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U pet presuda Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan, dok je jednom presudom usvojio zahtjev za ispitivanje sudske odluke i preinačio odluku Upravnog suda Crne Gore, ali samo u dijelu odluke o troškovima spora.

6.1. Uporedna statistika po godinama 2012-2022 presuda Vrhovnog suda Crne Gore

U periodu od 2012.godine do 2022.godine Vrhovni sud Crne Gore je dostavio 72 presude, donijete po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore, od kojih je u 57 presuda odbijen zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan, u 13 presuda usvojen zahtjev za ispitivanje sudske odluke, jedan zahtjev odbačen, dok je po jednom zahtjevu obustavljen postupak zbog odustanka tužioca od podnijetog zahtjeva.

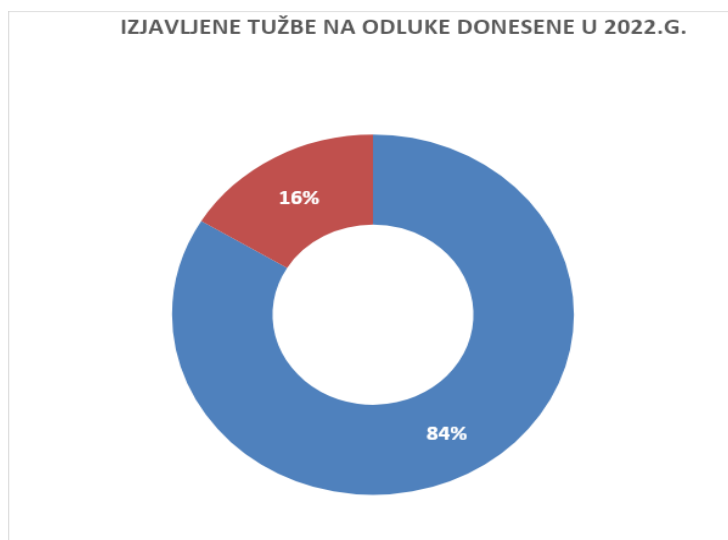
Godina	Primljene presude u toj godini	Odbijene	Usvojene	Ostalo
2012	5	1	3	1
2013	8	7	1	0
2014	6	6	0	0
2015	5	5	0	0
2016	7	6	1	0
2017	12	8	3	1
2018	4	2	2	0
2019	4	4	0	0
2020	10	8	2	0
2021	5	5	0	0
2022	6	5	1	0
Ukupno:	72	57	13	2

Podaci navedeni u tabeli pokazuju da je, u navedenom periodu, najveći broj odbijajućih odluka (80%) koje je donio Vrhovni sud Crne Gore, što za rezultat ima ujednačenu pravnu praksu kako Upravnog suda Crne Gore tako i Komisije za zaštitu prava.

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 37 tužbi na odgovor, od čega je sedam tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u 2021. godini, dok je 30 tužbi izjavljeno na odluke iz 2022. godine.

Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije za zaštitu prava u 2022. godini (184 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 30 tužbi, što iznosi nešto više od 16 %. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioci u gotovo 84% slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava u 2022. godini zakonite.



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 2022.godine, protiv Države Crne Gore i Komisije za zaštitu prava nije podnijeta nijedna tužba za naknadu štete pred redovnim sudovima Crne Gore.

9. 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 obavijestava Ministarstvo i Inspekciju za javne nabavke.

U izvještajnom periodu, postupajući u skladu sa odredbama člana 192 stav 4 Zakona o javnim nabavkama, Komisija za zaštitu prava je obavijestila Inspekciju za javne nabavke i Ministarstvo finansija da dva naručioca (Klinički centar Crne Gore i Zdravstvena ustanova Apoteka Crne Gore "Montefarm") nijesu postupili po rješenjima Komisije za zaštitu prava, nakon čega su navedeni naručioci postupili po rješenjima Komisije za zaštitu prava i o tome istu obavijestili, te o nepostupanju naručioca (Sekretarijat Sudskog savjeta), po odluci Komisije za zaštitu prava, obavijestila Inspekciju za javne nabavke.

10. IZVOD IZ IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2022.GODINU

Evropska komisija je u svom Izvještaju o napretku Crne Gore za 2022.godinu, vezano za oblast javnih nabavki, kojom je obuhvaćen i rad Komisije, između ostalog, navela slijedeće:

Poglavlje 5: Javne nabavke

Efikasan sistem pravnih lijekova

Zakonodavstvo i efikasnost sistema pravnih lijekova vezano za pravo na žalbu je uglavnom u skladu sa pravnom tekovinom EU. Predmete vodi Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Komisija je primila 162 žalbe u periodu od 15. juna 2021. do 15. juna 2022. godine, što je smanjenje od 33% u odnosu na prethodni period. Komisija je postupila i po 20 presuda Upravnog suda Crne Gore, u predmetima vraćenim na ponovno razmatranje. Nije bilo značajnijih kašnjenja u tretmanu i rješavanju žalbi.

Vrhovni sud Crne Gore je sproveo pet vanrednih preispitivanja sudskih odluka Upravnog suda Crne Gore u postupcima javnih nabavki i u jednom slučaju usvojio zahtjev za preispitivanje odluke.

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", broj 74/19), 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 izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava radila je u nepotpunom sastavu, budući da je dana 23.07.2021. godine, Vlada Crne Gore utvrdila dotadašnjem predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata, a po dva raspisana javna konkursa nije izabrala novog predsjednika Komisije za zaštitu prava, dok je zbog određenih okolnosti (istek mandata ili lični zahtjev) prestao mandat pojedinim članovima Komisije.

Naime, u izvještajnom periodu sastav Komisije za zaštitu prava se mijenjao tako da je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 24.02.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju jednog člana Komisije za zaštitu prava, kojim je izvršila reizbor jednog člana kojem je istekao prethodni petogodišnji mandat, zatim na istoj sjednici donijela Rješenje o imenovanju jedne članice Komisije za zaštitu prava, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije, a koje je bilo nepopunjeno od dana 23. septembra 2021.godine kada je Vlada Crne Gore utvrdila prestanak mandata jednoj članici Komisije za zaštitu prava, na lični zahtjev, zbog sticanja uslova za odlazak u starosnu penziju. Takođe, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 24.02.2022.godine, donijela Rješenje o prestanku mandata jednog člana Komisije za zaštitu prava zbog isteka vremena na koje je imenovan, te je Komisija za zaštitu prava od dana 24.02.2022.godine radila u sastavu od pet članova. Međutim, dana 28.04.2022. godine, Vlada Crne Gore donijela je Rješenje o imenovanju jednog člana Komisije, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije. Takođe, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj dana 30.11.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju dva člana Komisije za zaštitu prava, odnosno kojim je izvršila reizbor dva člana kojima je istekao prethodni petogodišnji mandat, a ista je na sjednici održanoj dana 22.12.2022. godine, donijela Rješenje o prestanku mandata jednog člana Komisije za zaštitu prava na lični zahtjev, te je Komisija za zaštitu prava u toku 2022.godine radila u nepotpunom sastavu, tj. u sastavu od pet članova, od kojih jedan član Komisije za zaštitu prava, obavlja i poslove zamjenika predsjednika Komisije, 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.

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 15 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 ("Sl. list CG", br. 74/19) 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 2022.godine, imala u radu ukupno 205 predmeta, od čega 14 predmeta prenijetih iz 2021.godine (14 žalbi), kao i 191 predmet primljen u toku 2022.godine (174 žalbe i 17 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore), od kojih je riješila 184 predmeta (89,75%), dok je ostao neriješen 21 predmet (10,25%). Na kraju izvještajnog perioda ostao je neriješen 21 predmet 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. Posebno ističemo da je broj primljenih predmeta u decembru 2022.godine za 60% veći u odnosu na decembar 2021.godine.

Na efikasnost rada Komisije za zaštitu prava u izvještajnom priodu posebno je uticao sajber napad na informacionu mrežu Vlade Crne Gore, jer je ESJN bio blokiran u periodu od 26.08.-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 postojeće baze podataka, što je i dalja postojeća situacija.

Komisija za zaštitu prava je u 2022. godini o riješenim žalbama odlučila u prosječnom roku od 28 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručilaca.

Od prethodno navedenog broja predmeta (205) koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu, 204 se odnosilo na postupke javnih nabavki, jedan predmet na postupak jednostavne javne nabavke, 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 37 tužbi na odgovor, od čega je sedam tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u 2021. godini, dok je 30 tužbi izjavljeno na odluke iz 2022. godine. Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih

odluka Komisije za zaštitu prava u 2022. godini (184 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 30 tužbi, što iznosi nešto više od 16 %. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioci u gotovo 84% slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava u 2022. godini zakonite.

Takođe, u izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 29 presuda i šest rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega, 17 presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 12 presuda kojima su odbijene tužbe i šest rješenja kojim je postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe. Od 17 presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 15 presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini a dvije presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2018. godini. Od 12 presuda kojima su odbijene tužbe, dvije presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, sedam presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2020. godini i tri presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2019. godini. Od šest rješenja kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe, četiri se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, a dva rješenja se odnose na odluke Komisije donijete u 2019. godini.

U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljeno je šest presuda Vrhovnog suda Crne Gore, donijetih po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U pet presuda Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan, dok je jednom presudom usvojio zahtjev za ispitivanje sudske odluke i preinačio odluku Upravnog suda Crne Gore, ali samo u dijelu odluke o troškovima spora.

U toku 2022.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 od početka primjene Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) 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 2022.godini i da je značajno doprinijela razvoju sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

U konačnom, Komisija za zaštitu prava će, kao i do sada, nastojati da sve izazove koje pred 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: 09-363/1-2023

Podgorica: 29.06.2023.godine