



KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI
ZA PERIOD 01.07. - 31.12.2022. GODINE**

Januar 2023. godine

SADRŽAJ

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.....	6
2.5	Stručna služba Komisije za zaštitu prava.....	7
2.6	Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima.....	7
2.7	Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava	7
2.8	Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka.....	8
2.9	Poslovni prostor.....	8
2.10	Javnost rada i informatička opremljenost.....	8
3.	STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	9
3.1	Predmeti u radu.....	9
3.2	Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u drugoj polovini 2022. godine.....	9
3.3	Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u drugoj polovini 2022. godine po vrsti predmeta.....	10
3.3.1	Predmeti po žalbama.....	10
3.3.2	Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	10
4.	PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA.....	11
4.1	Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka.....	11
4.2	Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka.....	11
4.3	Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke.....	12
4.4	Struktura podnosilaca žalbi.....	12
4.5	Način rješavanja predmeta po žalbama.....	13
4.6	Odluke Komisije za zaštitu prava u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama.....	13
4.7	Vrijeme donošenja odluka po žalbama.....	14
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.....	15
8.	SPROVOĐENJE ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	15
	REZIME.....	16

1. UVOD

1.1. Pravni osnov za podnošenje izvještaja

Odredbom člana 207 stav 1 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 Vladi Crne Gore izvještaj o radu polugodišnje za periode od 1. januara do 30. juna i od 1. jula do 31. decembra tekuće godine, u roku od 30 dana, od isteka polugodišnjeg perioda.

1.2. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki

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

2.2. Ovlašćenja 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 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.

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

- u postupku po žalbi odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama pravila postupka javne nabavke nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba;

- obustavlja postupak po žalbi, ako 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 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 propisano je da Komisija za zaštitu prava ima predsjednika i šest članova, koji vrše funkciju profesionalno, te da predsjednik Komisije za zaštitu prava predstavlja Komisiju za zaštitu prava, rukovodi njenim radom i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Poslovnikom o radu, kao i da Komisija za zaštitu prava može imati zamjenika predsjednika, u skladu sa Poslovnikom o radu.

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 sastav Komisije za zaštitu prava se mijenjao tako da je Vlada Crne Gore 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. Takođe, Vlada Crne Gore 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 radila u sastavu od pet članova.

Pored navedenog, jedan član Komisije za zaštitu prava, od dana 23.07.2021. godine, 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, iz čega prozilazi da je Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu radila u nepotpunom sastavu.

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 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 sprječava 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 i u drugoj polovini 2022. 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 sistematizovano ukupno 19 radnih mjesta, od čega je na dan 31.12.2022.g. popunjeno 15 radnih mjesta.

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

Članovi Komisije za zaštitu prava i službenici Stručne službe Komisije za zaštitu prava 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 odnosi na pregovaračko poglavlje 5 - javne nabavke, koju je obrazovala Vlada Crne Gore na sjednici od 16. septembra 2021. godine.

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 drugoj polovini godine, potrošeno 185.435,81 eura.

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 člana propisano da ako je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, Komisija za zaštitu prava 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 AD Podgorica.

Na dan 30.06.2022. godine na navedenim računima je bilo 473.240,33 eura. U periodu od 30.06.2022. godine do 31.12.2022. godine, po osnovu naknada za vođenje žalbenog postupka uplaćeno je 296.556,14 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 284.010,51 eura. U istom periodu je u Budžet Crne Gore uplaćeno 75.500,82 eura.

2.9. Poslovni prostor

Komisija za zaštitu prava posjeduje adekvatno riješen poslovni prostor koji se nalazi u ulici Novaka Miloševa broj 28. Sve kancelarije su opremljene namještajem i tehničkom opremom.

2.10. Javnost rada i informatička opremljenost

Javnost rada Komisije za zaštitu prava se ostvaruje prvenstveno preko njene internet stranice www.kontrola-nabavki.me koja sadrži sve relevantne podatke i informacije vezane za sistem pravne zaštite u Crnoj Gori u postupcima javnih nabavki, kao i za rad Komisije za zaštitu prava i na kojoj se nalaze detaljne informacije, odnosno uputstva o žalbenom postupku, kao i sve njene odluke donijete od 2012. godine, tj. od konstituisanja prvog sastava ove Komisije. Takođe, stavljanjem u funkciju ESJN, koji je otpočeo sa radom dana 01.01.2021. godine, odluke Komisije 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 drugoj polovini 2022. godine, odnosno od 01.07. do 31.12.2022. godine, imala u radu ukupno 116 predmeta, od čega 16 predmeta prenijetih iz prve polovine 2022. godine (16 žalbi), kao i 100 predmeta primljenih u drugoj polovini 2022. godine (89 žalbi i 11 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore).

Od navedenog broja predmeta (116) koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu, 115 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 prve polovine 2022. godine	16
Zaprimljeni predmeti u drugoj polovini 2022. godine	100
Ukupno:	116

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

U drugoj polovini 2022. godine Komisija za zaštitu prava je imala u radu ukupno 116 predmeta, od kojih je riješila 95 predmeta (81,89%), dok je ostalo neriješeno 21 predmet (18,11%).

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	%	Neriješeno	%
Žalbeni predmeti	105	86	81,90%	19	18,10%
Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda	11	9	81,81%	2	18,19%
Ukupno:	116	95	81,89%	21	18,11%

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 izvještajnog perioda ostao je neriješen 21 predmet iz razloga što je Komisija u toku druge polovine 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 prehodnim mjesecima 2022. godine. Posebno ističemo da je broj primljenih predmeta u decembru 2022. godine za 60% veći u odnosu na decembar 2021. godine.

3.3. Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u drugoj polovini 2022. godine po vrsti predmeta

3.3.1 Predmeti po žalbama

Od ukupno 105 žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u drugoj polovini 2022. godine, riješila 86 žalbenih predmeta.

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

Ukupan broj žalbenih predmeta u drugoj polovini 2022. godine	Riješeni predmeti u drugoj polovini 2022. godine	Neriješeni predmeti u drugoj polovini 2022. godine
105	86	19
Procenat	81,90%	18,10%

3.3.2 Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U izvještajnom periodu Komisija je imala 11 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, koji su zaprimljeni u drugoj polovini 2022. godine, od čega je riješeno 9 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.

Ukupan broj predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore u drugoj polovini 2022. godine	Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u drugoj polovini 2022. godine	Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u drugoj polovini 2022. godine
11	9	2
Procenat	81,81%	18,19%

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 (86), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 19 žalbi izjavljenih na Tendersku dokumentaciju, 2 žalbe izjavljene na izmjenu i dopunu Tenderske dokumentacije, 60 žalbi izjavljenih na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, 3 žalbe izjavljene 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	19
Izmjene i dopune tenderske dokumentacije	2
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	60
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	3
Odluke o isključenju iz postupka javne nabavke i Odluke o poništenju postupka javne nabavke	1
Zahtjev za dostavljanje ponuda	1
Ukupno:	86

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: 84 žalbe izjavljene u otvorenim postupcima javnih nabavki, jednu

žalbu izjavljenu u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja javnog poziva i jednu žalbu izjavljenu na postupak jednostavne nabavke.

Otvoreni postupak	84
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja javnog poziva	1
Jednostavna nabavka	1
Ukupno:	86

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: 42 žalbe izjavljene u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 14 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke radovi i 32 žalbe izjavljene u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke usluge.

Robe	42
Radovi	14
Usluge	32
Ukupno:	86

4.4. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
Domaća privredna društva (DOO, AD....)	69
Strana privredna društva	9
Fizičko lice	1
Konzorcijum domaćih preduzeća	5
Konzorcijum domaćih i stranih preduzeća	2
Ukupno:	86

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	14
Odbijena žalba kao nepotpuna	8
Odbijena žalba kao neblagovremena	1
Usvojena žalba	29
Djelimično usvojena žalba	26
Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe	1
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	6
Odbijena žalba zbog nenadležnosti	1
Ukupno:	86

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:

- 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 prvoj polovini 2022. godine, a u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava 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 zakona nastavio postupak javne nabavke prije donošenja rješenja po žalbi);

2) u 4 slučaja 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 postupak javne nabavke u cijelosti: Pošta Crne Gore AD Podgorica, Uprava javnih radova, Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica, Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica, JU,, Nikšićko pozorište'' Nikšić i Uprava za katastar i državnu imovinu (za partiju 1, 2 i 3).

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (6 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 21.079.900,84 eura.

4.7. Vrijeme donošenja odluka po žalbama

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u drugoj polovini 2022. godine imala ukupno u radu 105 žalbi, od kojih je riješila 86 žalbi u postupcima koji su započeti i sprovedeni po novom Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19).

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

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 17 presuda i 3 rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega:

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

Od 11 presuda kojima su usvojene tužbe i predmeti vraćeni Komisiji na ponovno odlučivanje:

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

Od 6 presuda kojima su odbijene tužbe:

- 1 presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava donijetu u 2021. godini,
- 3 presude se odnose na odluke Komisije donijete u 2020. godini i
- 2 presude se odnose na odluke Komisije donijete u 2019. godini.

Od tri rješenja kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe, sva tri se odnose na odluke Komisije donijete u 2021. 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 ljekovi Vrhovnom sudu Crne Gore i to zahtjev za ispitivanje sudske odluke i zahtjev za ponavljanje postupka.

U izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljene su tri presude Vrhovnog suda Crne Gore, donijete po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U sve tri presude, 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 22 tužbe na odgovor, koje su izjavljene protiv 20 odluka ove Komisije, od čega je 7 tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u prvoj polovini 2022. godine, a dok je 15 tužbi izjavljeno na odluke Komisije koje su donijete u drugoj polovini 2022. godine. Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije u drugoj polovini 2022. godine (95 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 15 tužbi, što iznosi 15,78 %. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioc i 84,22 % slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava donijete u drugoj polovini 2022. 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.

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 da jedan naručilac (Sekretarijat Sudskog savjeta) nije postupio po rješenju Komisije za zaštitu prava.

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 sastav Komisije za zaštitu prava se mijenjao, tako da je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 30.11.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju dva člana Komisije za zaštitu prava, kojim je izvršila reizbor dva člana kojima je istekao prethodni petogodišnji mandat. Takođe, Vlada Crne Gore 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 radila u sastavu od pet članova. Pored navedenog, jedan član Komisije za zaštitu prava, od dana 23.07.2021. godine, 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, iz čega prozilazi da je Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu radila u nepotpunom sastavu.

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 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.

Komisija za zaštitu prava je u drugoj polovini 2022. godine, odnosno u period od 01.07. do 31.12.2022. godine, imala u radu ukupno 116 predmeta, od čega 16 predmeta prenijetih iz prve polovine 2022. godine (16 žalbi), kao i 100 predmeta primljenih u drugoj polovini 2022.g. (89 žalbi i 11 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore), od kojih je u drugoj polovini 2022. godine riješila 95 predmeta (81,89%), dok je ostalo neriješeno 21 predmet (18,11%). Naime, na kraju izvještajnog perioda ostao je neriješen 21 predmet iz razloga što je Komisija u toku druge polovine 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 prehodnim mjesecima 2022. godine. Posebno ističemo da je broj primljenih predmeta u decembru 2022. godine za 60% veći u odnosu na decembar 2021. godine.

Od navedenog broja predmeta (116) koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu, 115 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 22 tužbe na odgovor, koje su izjavljene protiv 20 odluka ove Komisije, od čega je 7 tužbi izjavljeno na odluke Komisije donijete u prvoj polovini 2022. godine, a dok je 15 tužbi izjavljeno na odluke Komisije koje su donijete u drugoj polovini 2022. godine. Naime, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije u drugoj polovini 2022. godine (95 odluka), Upravnom sudu Crne Gore je podnijeto 15 tužbi, što iznosi 15,78 %. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioc u 84,22 % slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava donijete u drugoj polovini 2022. godini zakonite

Takođe, u izvještajnom periodu Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 17 presuda i 3 rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega 11 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 6 presuda kojima su odbijene tužbe i 3 rješenja kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe, s tim što se 1 presuda odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava koja je donijeta u 2021. godini, 13 presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava koje su donijete u 2020. godini, 2 presude se odnose na odluke Komisije za zaštitu prava koje su donijete u 2019. godini i 1 presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava koja je donijeta u 2018. godini, dok se sva tri rješenja kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe odnose na odluke Komisije donijete u 2021. godini.

Pored navedenog, u izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljene su tri presude Vrhovnog suda Crne Gore, donijete po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U sve tri presude, Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

Navedeni podaci jasno ukazuju da je Komisija za zaštitu prava od početka primjene novog 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 drugoj polovini 2022. godine 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: 09-68/1-2023

Podgorica: 26.01.2023.g.