



DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI ZA 2019.
GODINU**

Jun 2020. godine

SADRŽAJ

UVOD.....	3
1. STATUS I ORGANIZACIJA DRŽAVNE KOMISIJE.....	3
1.1 Finansiranje i finansijsko poslovanje Državne komisije.....	4
1.2 Poslovni prostor.....	4
1.3 Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije.....	4
1.4 Javnost rada i informatička opremljenost.....	4
2. STATISTIČKI PODACI RADA DRŽAVNE KOMISIJE.....	5
2.1 Predmeti u radu.....	5
2.2 Ukupan broj riješenih i neriješenih predmeta koje je Državna komisija imala u radu u toku 2019.g.....	5
2.3 Žalbeni predmeti.....	6
2.4 Zahtjevi za nastavak postupka	6
2.5 Predmeti po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	6
2.6 Broj riješenih žalbi u žalbenim predmetima po fazama postupka.....	7
2.7 Broj riješenih žalbi izjavljenih po vrstama postupka.....	7
2.8 Riješene žalbe po vrstama predmeta javne nabavke.....	8
2.9 Struktura podnosilaca žalbi.....	8
2.10 Način rješavanja žalbenih predmeta.....	8
2.11 Vrijeme donošenja odluka po žalbama.....	9
3. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE.....	9
4. PREDMETI PO PRESUDAMA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE.....	9
5. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....	10
6. SPROVOĐENJE ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE.....	10
REZIME.....	11

UVOD

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

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

U toku 2019.g. predstavnici Državne komisije učestvovali su u aktivnostima na polju donošenja novog Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19), koji je stupio na snagu dana 07.01.2020.g., a koji će se primjenjivati od dana 07.07.2020.g.

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

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

Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim i Vrhovnim sudom Crne Gore.

1. STATUS I ORGANIZACIJA DRŽAVNE KOMISIJE

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

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

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

Državna komisija ima predsjednika i 6 članova.

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

Način rada Državne komisije uređuje se Poslovníkom o radu.

Državna komisija ima i Stručnu službu, koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove, neophodne za njen rad. U toku 2019.g. Stručna služba je imala 17 izvršilaca, dok je jedno sistematizovano radno mjesto samostalni/a savjetnik/ca I i u 2019.g. ostalo nepopunjeno, zbog komplikovane procedure popunjavanja istog.

1.1 Finansiranje i finansijsko poslovanje Državne komisije

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

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2019.g. Državnoj komisiji su opredijeljena sredstva u iznosu od 425.486,37 eura, od kojih je namjenski potrošila 410.268,00 eura.

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

U periodu od 01. januara do 31. decembra 2019.g., na navedene račune je po osnovu naknada za vođenje postupka uplaćen ukupan iznos od 727.109,70 eura, od kojeg iznosa je podnosiocima žalbi, u čiju korist je donijeta odluka, vraćen iznos od 672.696,54 eura kao i 1.656,71 eura na ime troškova platnog prometa, tako da je ukupan prihod po ovom osnovu 52.756,45 eura.

1.2 Poslovni prostor

Državna komisija je u toku 2019.g., preko Uprave za imovinu, adaptirala 4 kancelarije na prizemlju, koje je opremila namještajem i tehničkom opremom, tako da sada posjeduje adekvatno riješen poslovni prostor.

1.3 Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije

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

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

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

1.4 Javnost rada i informatička opremljenost

Javnost rada Državne komisije se ostvaruje prvenstveno preko njene internet stranice www.kontrola-nabavki.me koja sadrži sve relevantne podatke i informacije vezane za sistem pravne zaštite u Crnoj Gori u postupcima javnih nabavki, kao i za rad Državne komisije i na kojoj se nalaze detaljne informacije, odnosno uputstva o žalbenom postupku. Takođe, na internet stranici Državne komisije su objavljene sve njene odluke donijete od 2012.g. do danas čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada.

2. STATISTIČKI PODACI RADA DRŽAVNE KOMISIJE

2.1 Predmeti u radu

Državna komisija je u toku 2019.g. imala u radu ukupno 379 predmeta, od čega 38 predmeta prenijetih iz 2018.g. (33 žalbe i 5 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore), kao i 341 predmet primljen u 2019.g. (307 žalbi, 18 zahtjeva za nastavak postupka i 16 predmeta po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore).

Tabelarni prikaz:

Predmeti preneseni iz 2018.g.	38
Zaprimljeni predmeti u 2019.g.	341
Ukupno:	379

38 predmeta iz 2018.g., prenijeto je u 2019.g., iz razloga što su isti primljeni na kraju 2018.g.

2.2 Ukupan broj riješenih i neriješenih predmeta koje je Državna komisija imala u radu u toku 2019.g.

U toku 2019.g. Državna komisija je imala u radu ukupno 379 predmeta, od kojih je riješila 365 predmeta (96,30%), dok je ostalo neriješeno 14 predmeta (3,70%), koji su zaprimljeni na kraju izvještajnog perioda.

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	%	Neriješeno	%
Žalbeni predmeti	340	327	96,17	13	3,83
Predmeti po zahtjevu za nastavak postupka	18	17	94,44	1	5,56
Predmeti po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda	21	21	100	0	0
Ukupno:	379	365	96,30	14	3,70

2.3 Žalbeni predmeti

Od ukupno 340 žalbenih predmeta, od kojih su 33 predmeta prenijeta iz 2018.g., a 307 zaprimljeno u 2019.g., Državna komisija je, u toku 2019.g., riješila 327 žalbenih predmeta, dok je ostalo neriješeno 13 žalbenih predmeta iz razloga što su primljeni na samom kraju izvještajnog perioda.

Tabelarni prikaz na dan 31.12.2019.g.:

Ukupan broj žalbenih predmeta u 2019.g.	Riješeni predmeti u 2019.g.	Neriješeni predmeti u 2019.g.
340	327	13
Procenat	96,17%	3,83%

2.4 Zahtjevi za nastavak postupka

U toku 2019.g. Državnoj komisiji je podnijeto 18 zahtjeva za nastavak postupka javne nabavke. Od navedenih 18 zahtjeva Državna komisija je u 2019.g. riješila 17 zahtjeva za nastavak postupka javne nabavke, dok je ostao neriješen 1 zahtjev iz razloga što je isti primjen na samom kraju izvještajnog perioda tj. 31.12.2019.g., te je prenijet u 2020.g.

Ukupan broj podnijetih zahtjeva za nastavak postupka u 2019.g.	Riješeni zahtjevi za nastavak postupka u 2019.g.	Neriješeni zahtjevi za nastavak postupka u 2019.g.
18	17	1
Procenat	94,44%	5,56%

2.5 Predmeti po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U toku 2019.g. Državna komisija je imala 21 predmet po osnovu izvršenja presuda Upravnog suda, od kojih 5 predmeta prenijetih iz 2018.g. i 16 predmeta zaprimljenih u 2019.g. Od ukupnog broja ovih predmeta riješeni su svi predmeti.

Ukupan broj predmeta u postupku izvršenja po presudama Upravnog suda CG u 2019.g.	Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda CG u 2019.g.	Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda CG u 2019.g.
21	21	0
Procenat	100%	0%

2.6 Broj riješenih žalbi u žalbenim predmetima po fazama postupka

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta (327), Državna komisija je u izvještajnom periodu, riješila: 228 žalbi izjavljenih na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, 53 žalbe na Odluku o obustavljanju postupka javne nabavke, 39 žalbi na Tendersku dokumentaciju, 6 žalbi na Odluku o poništenju postupka javne nabavke i 1 žalbu na Zahtjev za dostavljanje ponuda za hitnu nabavku.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	39
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	228
Odluke o obustavljanju postupka javne nabavke	53
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	6
Zahtjeva za dostavljanje ponuda za hitnu nabavku	1
Ukupno:	327

Žalba koja je izjavljena na zahtjev za dostavljanje ponuda za hitnu nabavku je odbijena kao nedozvoljena, obzirom da Državna komisija nije nadležna za odlučivanje po žalbi u postupku hitne nabavke, budući da je ova nabavka izuzeta iz sistema javnih nabavki, te da se ona sprovodi na osnovu internog pravilnika u hitnim nabavkama naručioca.

2.7 Broj riješenih žalbi izjavljenih po vrstama postupka

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Državna komisija je u izvještajnom periodu, riješila: 325 žalbi izjavljenih u otvorenim postupcima javnih nabavki, 1 žalbu na pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje i 1 žalbu u postupku hitne nabavke.

Otvoreni postupak	325
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	1
Hitna nabavka	1
Ukupno:	327

2.8 Riješene žalbe po vrstama predmeta javne nabavke

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Državna komisija je u izvještajnom periodu, riješila: 135 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 49 žalbi gdje su predmet nabavke radovi i 143 žalbi gdje su predmet nabavke usluge.

Robe	135
Radovi	49
Usluge	143
Ukupno:	327

2.9 Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
domaća privredna društva (DOO, AD....)	296
strana privredna društva	14
zajednička ponuda domaćih privrednih društava	7
domaća i strana privredna društva kao podnosioci zajedničke ponude	1
ustanove i druge državne organizacije	7
druga fizička i pravna lica lica	2
Ukupno:	327

2.10 Način rješavanja žalbenih predmeta

Tabelarni prikaz načina odlučivanja Državne komisije u žalbenim predmetima:

Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	51
Odbijena žalba kao neblagovremena	4
Odbijena žalba kao nepotpuna	9
Odbijena žalba zbog nenadležnosti	1
Odbijena žalba kao izjavljena od strane neovlašćenog lica	3
Usvojena žalba	64
Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe	6
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke	189
Ukupno:	327

2.11 Vrijeme donošenja odluka po žalbama

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

U 2019.g. prosječan broj dana u kojima je Državna komisija donosila odluke po žalbama je iznosio 21 dan od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručioca.

3. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je dostavio Državnoj komisiji 52 tužbe na odgovor, od kojih 44 tužbe koje su izjavljene na odluke Državne komisije donijete u 2019.g., 7 tužbi koje su izjavljene na odluke Državne komisije donijete u 2018.g. i 1 tužba zbog nepostupanja po Presudi Upravnog suda Crne Gore a koja se odnosi na odluku Državne komisije iz 2017.g.

Prema tome, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Državne komisije (365) u 2019.g., Upravnom sudu Crne Gore podnijete su 44 tužbe protiv odluka Državne komisije iz 2019.g., što iznosi 12,05 % od ukupnog broja donijetih odluka.

Iz navedenog proizilazi da su u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Državne komisije u 2019.g., u 87,95 % slučajeva naručioci i ponuđači smatrali da su donijete odluke zakonite.

4. PREDMETI PO PRESUDAMA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE

U toku 2019.g. Državna komisija je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 50 presuda i 3 rješenja, koja su donijeta u postupku po tužbama izjavljenim protiv odluka Državne komisije, od čega :

- 16 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Državnoj komisiji na ponovno odlučivanje,
- 3 presude kojima su usvojene tužbe i u kojima je Upravni sud Crne Gore meritorno odlučio,
- 31 presuda kojima su odbijene tužbe,
- 2 rješenja kojima se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe,
- 1 rješenje kojim je odlučeno o troškovima stranaka u postupku pred Upravnim sudom Crne Gore.

Od 16 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Državnoj komisiji na ponovno odlučivanje, 1 presuda se odnosi na odluku Državne komisije donijetu u 2019.g., 5 presuda se odnose na odluke Državne komisije donijete u 2018.g. i 10 presuda na odluke Državne komisije donijete u 2017.g.

Od 3 presude kojima su usvojene tužbe i u kojima je Upravni sud meritorno odlučio, 1 presuda odnosi se na odluku Državne komisije donijetu u 2018.g., dok se 2 presude odnose na odluke Državne komisije donijete u 2017.g.

Od 31 presude kojima su odbijene tužbe, 4 presude se odnose na odluke Državne komisije donijete u 2018.g., 26 presuda na odluke Državne komisije donijete u 2017.g. i 1 presuda se odnosi na odluku Državne komisije donijetu u 2016.g.

Od 2 rješenja kojima se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe, oba rješenja se odnose na odluke Državne komisije donijete u 2018.g.

1 rješenje kojim je odlučeno o troškovima stranaka u postupku pred Upravnim sudom Crne Gore odnosi se na odluku Državne komisije iz 2017.g.

Od 44 tužbe koje su u toku 2019.g. podnijete protiv odluka Državne komisije iz 2019.g., Upravni sud je u toku 2019.g. riješio samo 1 tužbu, i to na način što je donio 1 presudu kojom se tužba usvaja.

5. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

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

U toku 2019.g. Državnoj komisiji su dostavljene 4 presude Vrhovnog suda Crne Gore, donijete po zahtjevima za vanredno preispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore i u sve 4 presude Sud je odbio zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

6. SPROVOĐENJE ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

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

Kako u izvještajnom periodu nije bilo nepostupanja po odluci Državne komisije, to nije ni bilo razloga za primjenu člana 132 stav 5 Zakona o javnim nabavkama.