



DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
DRŽAVNE KOMISIJE ZA KONTROLU POSTUPAKA JAVNIH
NABAVKI ZA 2016. GODINU**

Jun 2017. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	4
1.1 Pravni osnov za podnošenje izvještaja	4
1.2 Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki	4
2. OSNOVNI PODACI O DRŽAVNOJ KOMISIJI	6
2.1 Organizacija i status	6
2.2 Ovlašćenja i nadležnosti	6
2.3 Sastav i način rada	7
2.4 Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa	8
2.5 Stručna služba Državne komisije	10
2.6 Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima	11
2.7 Sredstva za finansiranje rada	12
2.7.1 Naknada za vođenje postupka	14
2.8 Poslovni prostor	15
2.9 Javnost rada i informatička opremljenost	15
3. PODACI O RADU DRŽAVNE KOMISIJE	17
3.1 Opšti statistički pokazatelji rada Državne komisije	17
3.1.1 Predmeti u radu Državne komisije u 2016. godini	17
3.1.2 Sjednice Državne komisije	17
3.1.3 Stanje predmeta na dan 31.12.2016. godine	18
3.1.4 Predmeti pred Državnom komisijom u 2016. godini po vrsti predmeta	19
3.1.5 Broj primljenih predmeta po mjesecima u 2016. godini	20
4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA KOJE JE DRŽAVNA KOMISIJA PRVI PUT IMALA U RADU	21
4.1 Vrste postupaka javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe	21
4.2 Vrste predmeta javne nabavke u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe	21
4.3 Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe	22
4.4 Faze postupaka u kojima su izjavljivane žalbe i broj izjavljenih žalbi po fazama postupaka	22
4.5 Struktura podnosilaca žalbi	23
4.6 Broj i vrsta odluka Državne komisije po izjavljenim žalbama i prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2016.godini	24
4.7 Odluke Državne komisije u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama i Zakona o opštem upravnom postupku	26
4.8 Vrijeme donošenja odluka po žalbama	27
5. PODACI O PREDMETIMA KONTROLE POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI ČIJA VRIJEDNOST PRELAZI 500.000 EURA	28
5.1 Naručioci postupaka javnih nabavki u kojima je izvršena obavezna kontrola	28
5.2 Odluke Državne komisije u postupcima obavezne kontrole	29
5.3 Vrste postupaka javnih nabavki u kojima je vršena obavezna kontrola	30

5.4	Vrste predmeta javne nabavke u postupcima javnih nabavki u kojima je vršena obavezna kontrola	30
5.5	Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u kojima su izvršene kontrole	30
5.6	Procijenjena vrijednost predmeta javne nabavke u postupcima obavezne kontrole	30
5.7	Razlozi poništavanja postupaka javnih nabavki u postupcima obavezne kontrole.....	31
5.8	Tužbe na odluke Državne komisije u postupcima obavezne kontrole	31
6.	PREDMETI PO PRESUDAMA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE	32
6.1	Predmeti koji su bili u radu Državne komisije u 2016. godini u ponovnom postupku po presudama Upravnog suda Crne Gore.....	32
6.2	Broj primljenih presuda u 2016. godini kojima su usvojene tužbe po mjesecima....	32
6.3	Odluke Državne komisije u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	33
6.4	Struktura podnosilaca žalbi u predmetima u kojim je odlučivano u ponovnom postupku	34
6.6	Prikaz odluka Državne komisije donijetih u postupku izvršavanja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	34
6.7	Presude Upravnog suda Crne Gore kojima su odbijene tužbe protiv odluka Državne komisije.....	35
6.8.	Postupci za naknadu štete zbog odluka Državne komisije.....	35
6.9.	Odluke Vrhovnog suda Crne Gore u postupcima javnih nabavki.....	36
7.	UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE.....	37
8.	SPROVOĐENJE ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE	37
9.	IZVOD IZ IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2016.GODINU.....	40
10.	REZIME	41

1. UVOD

1.1. Pravni osnov za podnošenje izvještaja

Odredbom člana 142 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15) propisano je da Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki (u daljem tekstu: Državna komisija) podnosi Skupštini Crne Gore na usvajanje godišnji izvještaj, najkasnije do 30. juna tekuće godine za prethodnu godinu.

1.2. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki

Glavni mehanizam zaštite zakonitosti i integriteta procesa javnih nabavki je zagantovano pravo pristupa pravdi za učešće na javnim nadmetanjima. 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, ključne su odrednice funkcionalnog sistema žalbi.

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 sudom Crne Gore i redovnim sudovima. Pred Upravnim sudom Crne Gore se ostvaruje pravna zaštita protiv odluka (rješenje, zaključak) Državne komisije, 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 Državnom komisijom, a smatra se postugovornom pravnom zaštitom iz razloga što se uglavnom ostvaruje nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, jer ukoliko Državna komisija odbaci ili odbije žalbu izjavljenu protiv odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude ili ukoliko obustavi postupak po žalbi, 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, a uglavnom se i podnosi nakon zaključivanja ugovora o javnoj nabavci. Ova situacija je rezultat postojećih zakonskih rješenja po kojima se ugovor o javnoj nabavci može zaključiti odmah nakon isteka roka za žalbu tj. isteka roka od 10 dana od dana dostavljanja odluke o izboru najpovoljnije ponude ponuđačima, odnosno odmah nakon dostavljanja odluke Državne komisije kojom je žalba odbačena ili

odbijena ili kojom je obustavljen postupak po žalbi, a rok za podnošenje tužbe protiv tih odluka (rješenja, zaključka) Državne komisije je 30 dana od dana njihovog dostavljanja podnosiocu žalbe odnosno naručiocu.

Postugovorna pravna zaštita pred redovnim sudovima odnosi se na pravnu zaštitu pred Vrhovnim sudom Crne Gore protiv presuda Upravnog suda Crne Gore donesenim po tužbama protiv odluka Državne komisije, kao i na pravnu zaštitu u vezi sa zaključivanjem i realizacijom ugovora o javnoj nabavci.

Navedene napomene o pravnoj zaštiti su bitne iz razloga što se ugovor o javnoj nabavci zaključuje nakon konačne odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude, a ova odluka postaje konačna kada u ostavljenom roku protiv nje nije izjavljena žalba, kada Državna komisija odbaci ili odbije žalbu ili kada Državna komisija u postupku kontrole utvrdi da je postupak javne nabavke sproveden u skladu sa zakonom, što znači da je donijeta odluka o izboru najpovoljnije ponude zakonita, odnosno da je kao najpovoljnija izabrana ispravna ponuda koja je, po unaprijed predviđenim kriterijumima, povoljnija od svih drugih ispravnih ponuda.

2. OSNOVNI PODACI O DRŽAVNOJ KOMISIJI

2.1. Organizacija i status

Državna komisija je ustanovljena članom 137 Zakona o javnim nabavkama kao samostalno i nezavisno pravno lice, sa nadležnostima i ovlašćenjima koja su isključivo utvrđena 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.

2.2. Ovlašćenja i nadležnosti

Na osnovu člana 139 Zakona o javnim nabavkama Državna komisija je u izvještajnom periodu imala sljedeće nadležnosti i to da:

- razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki;
- ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i preduzima i predlaže mjere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
- odlučuje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa ovim zakonom;
- odlučuje o zahtjevima u pogledu troškova postupka;
- prati sprovođenje odluka u skladu sa članom 132 stav 5 ovog zakona i preduzima mjere u skladu sa zakonom;
- saraduje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država;
- donosi poslovnik o radu;
- vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.

Ovlašćenja Državne komisije utvrđena su članom 130, 132, 135 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15) i to:

- može da poništiti postupak javne nabavke, ako naručilac u propisanom roku ne dostavi spise i dokumentaciju predmetne javne nabavke;
- u postupku po žalbi, odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke;
- odbacuje žalbu, ako je nedopuštena, neblagovremena ili izjavljena od strane neovlašćenog lica;

- obustavlja postupak po žalbi, ako podnosilac žalbe odustane od podnijete žalbe;
- odbija žalbu kao neosnovanu;
- usvaja žalbu i u cjelosti ili djelimično poništava postupak javne nabavke i donijetu odluku, ukazuje naručiocu na učinjene nepravilnosti i nalaže mu sprovođenje ponovnog postupka odlučivanja ili preduzimanja potrebnih mjera kojim se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

Pored obaveza propisanih važećim Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15), Državna komisija je dužna da u skladu sa članom 153B 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) primjenjuju odredbe tog zakona, tako da je na osnovu tog Zakona Državna komisija u 2016.g. riješila određeni broj predmeta po žalbama i izvršila 4 ponovne kontrole postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 eura.

2.3. Sastav i način rada

Odredbama člana 138 Zakona o javnim nabavkama propisano je da Državna komisija ima predsjednika i četiri člana, koji funkciju vrše profesionalno, bez mogućnosti istovremenog vršenja druge funkcije ili profesionalnog obavljanja druge dužnosti, kao i da predsjednika i članove Državne komisije imenuje Vlada Crne Gore na osnovu javnog konkursa.

Vlada Crne Gore je, u skladu sa navedenim zakonskim rješenjima, na sjednici od 23. februara 2012. godine imenovala Državnu komisiju, u sastavu od predsjednice i četiri člana. Dana 06.11.2015.g. konstatovan je prestanak mandata dotadašnje predsjednice Državne komisije, na lični zahtjev, zbog prelaska na drugu dužnost, te je na osnovu ovlašćenja Vlade Crne Gore jedan član Državne komisije obavljao poslova predsjednika, do 28.aprila 2016.godine kada je Rješenjem Vlade Crne Gore broj 08-1226/3 imenovan predsjednik Državne komisije, tako da je upražnjeno mjesto predsjednika Državne komisije u toku 2016.godine popunjeno. Takođe, Državna komisija je od 01.12.2016.g. pa sve do 23.02.2017.g., kada je Vlada Crne Gore imenovala novi sastav Državne komisije, radila u nepotpunom sastavu tj. bez jednog člana, koji je prešao na drugu funkciju.

Odredbom člana 140 Zakona o javnim nabavkama je predviđeno da Državna komisija odlučuje na sjednicama, koje nijesu javne.

Naspomena: Na sjednici Skupštine Crne Gore održanoj dana 29.06.2017.godine usvojen je Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, kojim je, između ostalog povećan broj članova Državne komisije sa 4 člana na 6 članova.

2.4. Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije 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 135 stav 2 Zakona o javnim nabavkama, pored odlučivanja po žalbenim navodima, odlučuje i o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 Zakona o javnim nabavkama, nezavisno 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 Državne komisije ogleda se u tome što ona u vršenju poslova iz svoje nadležnosti postupa i preduzima mjere prije nastupanja određene štetne posledice, 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 Državne komisije. Takođe, antikorupcijsko djelovanje Državne komisije ostvaruje se i kroz javno objavljivanje i široku dostupnost njenih odluka, odmah nakon donošenja.

Iako odlučuje na nejavnim sjednicama, rad Državne komisije karakteriše visok stepen transparentnosti, koji se ostvaruje kroz javno objavljivanje svih njenih odluka u roku od tri dana od dana donošenja na njenoj internet stranici www.kontrola-nabavki.me u dijelu rješenja i zaključaka.

Pored toga, sve odluke Državne komisije se objavljuju u izvornom obliku i sa punim sadržajem, čime se postiže ostvarenje dva veoma bitna antikorupcijska cilja:

1. Edukacija učesnika u postupku javne nabavke, svih zainteresovanih lica i uopšte javnosti u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Državne komisije,
2. Apsolutna transparentnost postupaka javnih nabavki i rada Državne komisije u njemu.

Obzirom da Zakonom o javnim nabavkama nije propisan način sprečavanja sukoba interesa na strani Državne komisije, već da su članom 16 i 17 ovog Zakona propisani samo slučajevi i način sprečavanja sukoba interesa na strani naručilaca i ponuđača, Državna komisija je u svom Poslovniku o radu ("Sl. list CG" broj 16/12) donijetom na sjednici održanoj dana 19. marta 2012. godine propisala način sprečavanja sukoba interesa na strani predsjednika i članova Državne komisije.

Rezultati antikorupcijskog djelovanja Državne komisije sastoje se u sledećem:

U 2012. godini Državna komisija je od ukupno 682 predmeta koje je imala u radu, riješila 647 predmeta ili 94,87 %. Od navedenog broja, Državna komisija je odlukama poništila u cjelosti 95 postupaka javnih nabavki, dok je djelimično poništila 175 postupaka javnih nabavki i iste radi donošenja zakonite odluke, vratila naručiocima na ponovni postupak odlučivanja.

Iz istih razloga Državna komisija je u 2013. godini od ukupno 905 predmeta u radu, riješila 861 predmet ili 95,13%. Od navedenog broja, Državna komisija je odlukama poništila u cjelosti 69 postupaka javnih nabavki, dok je djelimično poništila 354 postupka javnih nabavki i iste radi donošenja zakonite odluke, vratila naručiocima na ponovni postupak odlučivanja.

U 2014. godini Državna komisija je od ukupno 969 predmeta u radu, riješila 892 predmeta ili 92,05%. Od navedenog broja, Državna komisija je odlukama poništila u cjelosti 108 postupaka javnih nabavki, dok je djelimično poništila 326 postupaka javnih nabavki i iste radi donošenja zakonite odluke, vratila naručiocima na ponovni postupak odlučivanja.

U 2015. godini Državna komisija je od ukupno 1083 predmeta u radu, riješila 895 predmeta ili 82,64%. Od navedenog broja, Državna komisija je odlukama poništila u cjelosti 70 postupaka javnih nabavki, dok je djelimično poništila 292 postupka javnih nabavki i iste radi donošenja zakonite odluke, vratila naručiocima na ponovni postupak odlučivanja.

U 2016. godini Državna komisija je od ukupno 1310 predmeta u radu, riješila 1011 predmeta ili 77,23%. Od navedenog broja, Državna komisija je odlukama poništila u cjelosti 37 postupaka javnih nabavki, dok je djelimično poništila 267 postupka javnih nabavki i iste radi donošenja zakonite odluke, vratila naručiocima na ponovni postupak odlučivanja.

Takođe, Državna komisija je od početka 2012. godine zaključno sa 2015.godinom imala u radu devet predmeta sa elementima sukoba interesa, dok u 2016.godini ista nije u predmetima koje je riješila utvrdila postojanje eventualnog sukoba interesa.

2.5. Stručna služba Državne komisije

Državna komisija, shodno članu 141 stav 1 Zakona o javnim nabavkama, ima stručnu službu koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove neophodne za njen rad.

Stručna služba Državne komisije u 2016. godini je radila po Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki broj 09-136/5-2013 od 19. jula 2013. godine, koji je dana 04.03.2016.godine dopunjen Pravilnikom o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki broj 09-23/6-2016 od 04. marta 2016. godine, tako da je na osnovu navedenih Pravilnika sistematizovano 11 radnih mjesta sa 12 izvršilaca. U skladu sa navedenim Pravilnicima, Državna komisija je u 2016.godini sprovedla sledeće aktivnosti: U junu 2016.godine donijela je na osnovu prethodno sprovedenog javnog oglasa rješenje o postavljenju Sekretara Državne komisije na period od 5 godina, zatim u avgustu mjesecu 2016.godine takođe putem prethodno sprovedenog javnog oglasa na radno mjesto Samostalni savjetnik II-lektor i prevodilac za engleski jezik primljena je jedna kandidatkinja koja je zasnovala radni odnos na neodređeno vrijeme. Krajem decembra 2016.godine Državna komisija je pokrenula i postupak za popunu upražnjenog radnog mjesta Samostalni/a savjetnik/ca II-za informacioni sistem, koji postupak je realizovan u 2017.godini. Međutim kako navedeni broj sistematizovanih radnih mjesta po Pravilniku iz 2013.godine nije bio dovoljan, to je Državna komisija u decembru mjesecu donijela novi Pravilnik unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki broj 09-258/9-2016 od 28. decembra 2016. godine, na koji je Vlada Crne Gore Zaključkom broj 07-3459 od 19.januara 2017.godine dala saglasnost, a kojim je broj službenika povećan za tri daktilografa, jednog upisničara, kao i dva samostalna savjetnika- diplomirana pravnik s tim što je popuna navedenih službeničkih i namješteničkih radnih mjesta u toku.

U izvještajnom period u Stručnoj službi Državne komisije je radilo 9 izvršilaca koji su u stalnom random odnosu, na radnim mjestima navedenim u sledećoj tabeli:

Radno mjesto	Broj izvršilaca
Sekretar/ka Državne komisije	1
Samostalni/a savjetnik/ca I za prvostepeni i drugostepeni upravni postupak	-
Samostalni/a savjetnik/ca II za prvostepeni i drugostepeni upravni postupak	1

Samostalni/a savjetnik/ca III za prvostepeni i drugostepeni upravni postupak	2
Samostalni/a savjetnik/ca II – lektor i prevodilac za engleski jezik	1
Samostalni/a referent/kinja – tehnički/a sekretar/ka	1
Samostalni/a savjetnik/ca I za finansije	1
Samostalni/a referent/kinja – knjigovođa i blagajnik	1
Samostalni/a referent/kinja – arhivar/ka	1
Samostalni/a referent/kinja	-
Ukupno	9

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

- Predsjednik i članovi Državne komisije i službenici Stručne službe Državne komisije učestvovali su u junu mjesecu 2016.godine u Ohridu na Regionalnoj konferenciji žalbenih tijela koja obavljaju poslove zaštite prava u postupcima javnih nabavki u zemljama proširenja Evropske unije (EU), a koja je organizovana u organizaciji OECD/Sigma i Državne komisije za žalbe BJR Makedonije.

- U julu 2016.godine predstavnici Državne komisije posjetili su Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Republike Srbije, u cilju razmjene iskustva u dijelu softverskih rješenja za informacioni sistem.

- U prostorijama Državne komisije je dana 14.09.2016.godine održan sastanak sa predstavnikom kancelarije Sigma, gospodinom Danijelom Iverssonom, zatim sa ekspertima iz oblasti javnih nabavki gospodinom Zoranom Blaževićem i Mariom Turkovićem. Na sastanku je razmatran veliki broj pitanja od značaja za buduću saradnju a sve u cilju unapređenja pravne zaštite učesnika u postupcima javnih nabavki, a posebno kroz jačanje kapaciteta Državne komisije, poboljšanje zakonodavnog okvira kroz donošenje novog Zakona o javnim nabavkama, stručnog usavršavanja kadra Državne komisije, kao i poboljšanje prostornih i tehničkih uslova Komisije.

- U septembru 2016.godine, predsjednik i jedan član Državne komisije su učestvovali na konferenciji koja je održana u Beogradu u organizaciji Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki Srbije na temu „Nepravilnosti u postupcima javnih nabavki”.

- Državnu komisiju je 15.09.2016. godine posjetio je tim eksperata TAIEX-a (Instrument za razmjenu informacija u vezi tehničke pomoći) Evropske komisije, na čelu sa gospodinom Alexander Fricke iz Generalnog direktorata za

susjedsku politiku i pregovorima o proširenju, čija je svrha posjete procjena implementacije propisa u oblasti javne nabavke, odnosno konkretno vezano za Državnu komisiju, praksa u monitoring i nadzor ugovora i kapaciteta za implementaciju. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, donijelo je Izvještaj sa ekspertske misije o javnim nabavkama u Crnoj Gori, u kojem su između ostalog iznjeta zapažanja eksperata da se poveća broj članova komisije čime bi se napravila dva ili tri vijeća unutar iste, te da je poslovni prostor neadekvatan, da je postojeća infrastruktura u lošem stanju, kao i da nedostaje baza podataka.

- Državnu komisiju su dana 25.11.2016.godine posjetili predstavnici IFAD-a (Međunarodni fond za poljoprivredni razvoj) kako bi se upoznali sa funkcionisanjem sistema zaštite prava u postupcima javnih nabavki.

- U period od 8 do 12 decembra Državna komisija i Uprava za javne nabavke su zajednički organizovali konferenciju u Sutormu, na temu „Javne nabavke u Crnoj Gori – gdje smo i šta nas čeka”.

- Takođe, u decembru 2016.godine predstavnici Državne komisije su uzeli učešće na konferenciji u organizaciji RESPE na temu „Javne nabavke trend i novi izazovi”, koja je organizovana u Beogradu.

Predsjednik Državne komisije je član Radne grupe za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, kao i za izradu novog Zakona o javnim nabavkama.

2.7. Sredstva za finansiranje rada

Odredbom člana 137 stav 4 Zakona o javnim nabavkama propisano je da se sredstva za rad Državne komisije obezbjeđuju u Budžetu Crne Gore.

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2016. godinu Državnoj komisiji su opredijeljena sredstva u iznosu od 342.421,31 eura.

Kako opredijeljena sredstva nijesu bila dovoljna za izmirivanje tekućih troškova, to je Vlada Crne Gore Zaključkom broj 08-1265 od 12.maja 2016. godine, odebijedila dodatna sredstva Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki u iznosu od 27.500,00 eura , tako da je tekući budžet iznosio 369.921,31 euro. Državna komisija je u toku 2016. godine od tekućeg budžeta koji je iznosio 369.921,31 eura namjenski potrošila 298.509,00 eura, dok je preostali iznos od 71.412,31 eura vraćen u Budžet Crne Gore.

U toku 2016. godine Državna komisija je sve tekuće troškove svela na najmanju moguću mjeru, te je poštujući utvrđene mjere štednje radila uz nedovoljne kadrovske kapacitete kako u pogledu broja članova Državne komisije tako i broja zaposlenih u Stručnoj službi. Međutim, kako ova situacija nije bila održiva u narednom period, da bi se obezbjedilo normalno funkcionisanje i očekivani efikasni i kvalitetni rad Državne komisije to je radi jačanje njenih administrativnih kapaciteta, posebno u pogledu povećanja broja članova Državne komisije u septembru mjesecu pokrenuta inicijativa za donošenje Izmjene Zakona o javnim nabavkama na osnovu koje bi broj članova Državne komisije bio povećan za dva člana. Takođe, u cilju povećanja određenog broja stručnih saradnika u Stručnoj službi koji bi neposredno radili na pripremi i praćenju realizacije odluka Državne komisije u decembru mjesecu donijet je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe na koji je saglasnost dala Vlada Crne Gore i prema kojem je broj službenika u Stručnoj Službi povećan za šest službenika u odnosu na prethodni Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Namjenska realizacija sredstava opredijeljenih Državnoj komisiji u 2016. godini prikazana je u tabeli koja slijedi:

Pozicije		Plan budžeta	Tekući budžet	Potrošeno	Ostalo
4111	Neto zarade	165.373,08	149.108,08	132.260,78	16.847,30
4112	Porez na zarade	25.020,88	22.520,88	19.729,21	2.791,67
4113	Doprinosi na teret zaposlenog	60.225,16	54.260,16	47.997,13	6.263,03
4114	Doprinosi na teret poslodavca	25.594,24	23.094,24	21.433,43	1.660,81
4115	Opštinski prirez	3.875,80	3.875,80	2.959,43	916,37
4125	Otpremnine	600,00	820,00	810,00	10,00
4127	Ostale naknade	1.350,00	7.580,00	6.169,49	1.410,51
4131	Administrativni materijal	6.707,00	7.707,00	7.705,65	1,35
4133	Materijal za posebne namjene	1.600,00	1.600,00	805,40	794,60
4135	Rashodi za gorivo	1.900,00	1.900,00	1.826,17	73,83
4141	Službena putovanja	6.624,00	6.624,00	6.020,24	603,76
4142	Reprezentacija	1.390,00	1.390,00	774,22	615,78
4143	Komunikacione usluge	10.000,00	10.000,00	8.281,05	1.718,95
4144	Bankarske usluge i negativne kursne razlike	600,00	600,00	73,51	526,49
4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	2.961,15	2.671,15	1.751,76	919,39

4148	Usluge stručnog usavršavanja	1.300,00	1.300,00	232,00	1.068,00
4149	Ostale usluge	7.300,00	6.580,00	3.456,97	3.123,03
4153	Tekuće održavanje opreme	1.500,00	1.500,00	454,58	1.045,42
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	2.100,00	1.890,00	0,00	1.890,00
4192	Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka	500,00	500,00	0,00	500,00
4193	Izrada i održavanje softvera	9.000,00	35.000,00	0,00	35.000,00
4194	Osiguranje	900,00	900,00	801,82	98,18
4199	Ostalo	1.000,00	2.000,00	0,00	2.000,00
4318	Ostali transferi pojedincima	1.000,00	1.000,00	600,00	400,00
4415	Izdaci za opremu	4.000,00	25.500,00	23.520,83	1.979,17
4630	Otplate obaveza			10.845,33	154,67
UKUPNO		342.421,31	369.921,31	298.509,00	71.412,31

2.7.1 Naknada za vođenje postupka

Odredbama člana 125 Zakona o javnim nabavkama je propisano da podnosilac žalbe uz žalbu izjavljenu Državnoj komisiji protiv radnji i/ili odluka naručioca prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka u visini od 1% procijenjene vrijednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne može biti veća od 8.000,00 eura. Takođe je propisano da je naknada za vođenje postupka prihod budžeta Crne Gore.

Radi realizacije navedene zakonske obaveze Ministarstvo finansija je, na zahtjev Državne komisije, otvorilo posebni žiro račun broj 530-20240-15 kod NLB Montenegrobanke AD Podgorica za navedene namjene.

U periodu od 01. januara do 31. decembra 2016. godine, na navedeni žiro račun je po osnovu naknade za vođenje postupka uplaćen ukupan iznos od 631.663,11 eura, od kojeg iznosa je u 2016. godini podnosiocima žalbi u čiju korist je Državna komisija donijela odluku vraćen ukupan iznos od 169.710,00 i plaćeni troškovi platnog prometa u iznosu od 1.448,28 eura.

Prema tome, Državna komisija je po osnovu naknade za vođenje postupaka po žalbama u 2016. godini ostvarila prihod u iznosu od 460.504,83 eura.

Dana 28. februara 2017. godine Državna komisija je od ostvarenih prihoda u 2016. godini kao i priliva sredstava početkom 2017. godine, uplatila na račun Državnog trezora iznos od 500.000,00 eura.

2.8. Poslovni prostor

Državna komisija i njena Stručna služba su od aprila mjeseca 2015. godine smješteni u poslovnom prostoru u ul. Vuka Karadžića bb, koji je za njene elementarne potrebe zakupila Uprava za imovinu, u postupku javne nabavke u skladu za Zakonom o javnim nabavkama. Poslovni prostor, a takođe i kancelarijski namještaj, ne zadovoljavaju elementarne potrebe Državne komisije, što će se posebno odraziti nakon popune upražnjenih radnih mjesta u Stručnoj službi Državne komisije. Neadekvatnost poslovnog prostora se ogleda u nedovoljnom broju kancelarija, za normalno obavljanje poslova zaposlenih kao i za čuvanje dokumentacije, novih i završenih predmeta, budući da se obim posla Državne komisije, u značajnoj mjeri povećao, pa je iz tog razloga u oktobru mjesecu 2016.godine Državna komisija uputila Upravi za imovinu Zahtjev za rješavanje trajnog i adekvatnog poslovnog prostora, na koji način bi se stvorili preduslovi za efikasno izvršavanje obaveza i zakonom utvrđenih nadležnosti Državne komisije.

2.9. 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 postupku javne nabavke, 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. godine do danas čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada.

Međutim, veliki problem u radu Državne komisije u 2016. godini, kao i u prethodnim godinama, je predstavljalo neposjedovanje hardvera i softvera sa odgovarajućom bazom podataka koji nedostatak bitno utiče na transparentnost i efikasnost rada Državne komisije, jer je otežano dodjeljivanje predmeta datih u rad po utvrđenim kriterijumima, praćenje kretanja predmeta, objavljivanje donesenih odluka i posebno pretraživanje donesenih odluka o određenim spornim pitanjima, radi dosljedne primjene pravne prakse u istovjetnim i/ili sličnim činjeničnim situacijama, kao i prilikom izrade određenih statističkih izvještaja i izvještaja o radu.

U cilju prevazilaženja navedenog problema u drugoj polovini 2016. godine, UNDP (United Nations Development Programme) je kroz saradnju sa Državnom komisijom finansirao izradu informacionog sistema za potrebe Državne komisije, tako da je isti krajem decembra 2016.godine izrađen i stavljen u funkciju. Navedeni softver omogućava efikasniji i jednostavniji rad Državne

komisije, brzo i jednostavno pripremanje godišnjeg izvještaja koji Državna komisija podnosi skupštini, te lakše i brže pripremanje statističkih i stručnih izvještaja i ujednačavanje prakse. U aprilu 2017.godine Državna komisija je primila u stalni radni odnos informatičara na radnom mjestu Samostalni savjetnik II za informaciono sistem, tako da je obezbjedila i kadrovske kapacitete koji će se starati o funkcionisanju informacionog sistema Državne komisije.

3. PODACI O RADU DRŽAVNE KOMISIJE

3.1. Opšti statistički pokazatelji rada Državne komisije

3.1.1. Predmeti u radu Državne komisije u 2016. godini

Državna komisija je u toku 2016. godine imala u radu ukupno 1310 predmeta, od čega 188 predmeta prenijetih iz 2015.godine, 1078 predmeta (žalbe, obavezne kontrole i zahtjevi za nastavak postupka) koji su primljeni u 2016. godini i 44 predmeta iz 2015. i 2016. godine koji su u 2016. godini vraćeni presudama Upravnog suda Crne Gore na ponovno rješavanje.

Predmeti preneseni iz 2015.g.	188
Predmeti primljeni u 2016.g.	1078
Predmeti iz 2014.g. i 2015.g. koji su u 2016.g. presudama Upravnog suda CG vraćeni na ponovno rješavanje	44
Ukupno predmeta	1310

3.1.2. Sjednice Državne komisije

Državna komisija je u toku 2016. godine održala 49 sjednica, na kojima je donijela ukupno 1009 odluka, od čega 867 odluka po izjavljenim žalbama, 4 odluke u postupcima u kojima je Državna komisija vršila kontrolu postupaka koji su započeti po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11), 21 odluku po presudama Upravnog suda kojima su poništene prethodne odluke Državne komisije, 55 zaključaka o spajanju postupaka u kojima su izjavljene 2 ili više žalbi radi vođenja jedinstvenog postupka, 48 odluka po zahtjevima za nastavak postupka i 1 odluku povodom zahtjeva za povraćaj naknade koji je prenijet iz 2015.godine, te 13 zaključaka o ispravci odluka Državne komisije.

Tabelarni prikaz stanja predmeta:

Mjesec	Broj održanih sjednica po mjesecima	Broj odluka (žalbe, po presudama i kontrole)	Broj zaključaka o spajanju postupka	Broj zaključaka o prekidu postupka	Broj odluka po zahtjevima	Broj zaključaka o ispravci odluka Dk
Januar	3	61	3	-	1	-
Februar	4	76	4	-	5	1
Mart	4	83	5	-	3	1

April	5	71	4	-	7	1
Maj	3	70	3	-	6	1
Jun	4	65	3	-	8	1
Jul	4	85	5	-	2	2
Avgust	2	30	3	-	1	-
Septembar	7	93	8	-	4	-
Oktoobar	4	76	6	-	5	4
Novembar	4	95	7	-	3	1
Decembar	5	87	4	-	4	1
Ukupno	49	892	55	-	49	13
Ukupno u 2016.g.	1009					

Državna komisija je u 2016. godini donijela ukupno 1009 odluka, tj. 140 odluka više nego u 2015. godini, a 159 odluka više nego u 2014. godini, te 186 odluke više nego u 2013.godini i 368 odluka više u odnosu na 2012.godinu.

3.1.3. Stanje predmeta na dan 31.12.2016. godine

Državna komisija je, kako je to naprijed navedeno, tokom 2016. godine imala u radu ukupno 1310 predmeta, od kojih je zaključno sa 31. decembrom 2016. godine riješila 1011 predmeta ili 77,23%, dok je ostalo neriješeno 298 predmeta ili 22,77%, koji predmeti su radi odlučivanja prenijeti u 2017. godinu.

Broj predmeta u radu u 2016.g.	Riješeni predmeti u 2016.g.	Neriješeni predmeti (preneseni u 2017.g.)
1310	1011	298
100%	77,23%	22,77%

Na kraju 2016.godine ostalo je neriješeno 298 predmeta, iz razloga što je broj predmeta u 2016. godini, u odnosu na 2015. godinu, povećan za 20,90 %, (odnosno blizu 100% u odnosu na broj predmeta iz 2012.godine), kao i iz razloga što trenutni broj članova Državne komisije nije dovoljan s obzirom da se priliv predmeta iz godine u godinu povećava. Takođe, Državna komisija je do 28.04.2016.g. radila bez predsjednika Državne komisije, te je jedan član Državne komisije u navedenom periodu pored poslova člana obavljao i poslove predsjednika Državne komisije, a od decembra mjeseca ista je radila i bez jednog člana zbog prelaska na drugu funkciju. Na kraju je bitno i napomenuti da je značajan broj predmeta primljen na kraju izvještajnog perioda tj. u decembru mjesecu.

3.1.4. Predmeti pred Državnom komisijom u 2016. godini po vrsti predmeta

Predmeti po žalbama

Žalbe prenesene iz 2015.g.	186
Žalbe primljene u 2016.g.	1027
Žalbe vraćene na ponovni postupak po presudama Upravnog suda Crne Gore	47
Ukupno u radu žalbi u 2016.g.	1260

Od ukupnog broja žalbi u radu u 2016. godini, 298 žalbi je ostalo neriješeno na kraju izvještajnog perioda.

Kontrole postupaka javnih nabavki čija vrijednost prelazi 500.000 eura

Predmeti preneseni iz 2015.g.	1
Zaprimljeno predmeta u 2016.g.	3
Riješeno predmeta u 2016.g.	4
Neriješeno predmeta u 2016.g.	0

Ostali predmeti

Zahtjevi za nastavak postupka primljeni u 2016.g.	48
Zahtjevi za povraćaj naknade prenijeti iz 2015.g.	1
Ukupno u radu u 2016.g.	49

Od 48 zahtjeva za nastavak postupka koja su bila u radu u toku 2016. godine, Državna komisija je riješila svih 48 zahtjeva. Takođe, 1 zahtjev za povraćaj naknade koji je prenijet iz 2015.godine u 2016.godinu riješen je u izvještajnom periodu.

3.1.5. Broj primljenih predmeta po mjesecima u 2016. godini

Žalbe

Mjesec	Broj
Januar	57
Februar	87
Mart	92
April	102
Maj	109
Jun	100
Jul	95
Avgust	79
Septembar	73
Oktobar	86
Novembar	68
Decembar	79
Ukupno	1027

Predmeti kontrole

Mjesec	Broj
Januar	1
Februar	1
Mart	1
April	-
Maj	-
Jun	-
Jul	-
Avgust	-
Septembar	-
Oktobar	-
Novembar	-
Decembar	-
Ukupno	3

Zahtjevi

Mjesec	Broj
Januar	1
Februar	4
Mart	3
April	7
Maj	6
Jun	8
Jul	2
Avgust	1
Septembar	4
Oktobar	5
Novembar	3
Decembar	4
Ukupno	48

4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA KOJE JE DRŽAVNA KOMISIJA PRVI PUT IMALA U RADU

4.1. Vrste postupaka javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe

Državna komisija je u 2016. godini imala ukupno u radu 1260 žalbi i to 186 žalbi koje su prenesene iz 2015.godine, 1027 žalbi koje su primljene u 2016.godini i 47 žalbi o kojima je ponovo odlučivala u postupku izvršenja presuda Upravnog suda, te je od navedenog broja žalbi riješila 962 žalbe. Od ukupnog broja žalbi koje je imala u radu Državna komisija je u 2016.godini imala 1213 predmeta po žalbama koje je prvi put imala u radu (186 iz 2015.g. i 1027 iz 2016.g.), te je od od navedenih 1213 predmeta riješila 938 žalbi. U nastavku ovog dijela izvještaja dati su podaci o žalbama koje je Državna komisija imala prvi put u radu u 2016.godini, dok su podaci o žalbama po kojima je ponovo odlučivala dati u dijelu izvještaja koji se odnosi na kontrole postupaka javnih nabavki i u dijelu izvještaja koji se odnosi na predmete po presudama Upravnog suda Crne Gore.

Od ukupnog broja riješenih predmeta po žalbama po kojima je Državna komisija prvi put odlučivala u 2016. godini, 665 žalbi je izjavljeno u otvorenim postupcima javnih nabavki, 269 žalbi u postupcima javnih nabavki šopingom, 3 žalbe u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, 1 žalba je izjavljena u postupku javne nabavke putem neposrednog sporazuma.

Otvoreni postupak	665
Šoping	269
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	3
Neposredni sporazum	1
Ukupno	938

4.2. Vrste predmeta javne nabavke u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe

Od ukupnog broja predmeta po izjavljenim žalbama koje su prvi put bile u radu Državne komisije, a o kojima je odlučeno u 2016. godini, 306 žalbi je izjavljeno u postupcima javnih nabavki roba, 214 žalbe u postupcima javnih nabavki radova, 418 žalbi u postupcima javnih nabavki usluga.

Robe	306
Radovi	214
Usluge	418
Ukupno	938

4.3. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene žalbe

Od ukupnog broja predmeta po žalbama koje je Državna komisija prvi put imala u radu i o kojim je odlučila u 2016. godini, 840 žalbi je izjavljeno u postupcima javnih nabavki u kojima je kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bio najniža ponuđena cijena, a 98 žalba je izjavljena u postupcima javnih nabavki u kojima je kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bio ekonomski najpovoljnija ponuda.

Najniža ponuđena cijena	840
Ekonomski najpovoljnija ponuda	98
Ukupno	938

4.4. Faze postupaka u kojima su izjavljivane žalbe i broj izjavljenih žalbi po fazama postupaka

Odredbama člana 122 st. 3 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 42/11, 57/14 i 28/15) je propisano da se žalba može izjaviti protiv: tenderske dokumentacije, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju postupka javne nabavke i odluke o poništenju postupka javne nabavke. Takođe, članom 122 st. 7 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 42/11, 57/14 i 28/15) propisano je da žalbu na Tendersku dokumentaciju podnosi zainteresovano lice od dana objavljivanja odnosno dostavljanja Tenderske dokumentacije do dana koji je određen za otvaranje ponuda, s tim što se mora uručiti naručiocu najkasnije prije isteka roka za podnošenje ponuda, a članom 122 st.8 istog Zakona da se žalba protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude, odnosno odluke o obustavljanju postupka javne nabavke podnosi u roku od 10 dana od dana dostavljanja odluke.

Od ukupnog broja predmeta po žalbama o kojima je Državna komisija prvi put odlučivala u 2016. godini, 356 žalbi je izjavljeno na Tendersku dokumentaciju, 487 žalbi na Odluku o izboru najpovoljnije ponude, 90 žalbi je izjavljeno na Odluku o obustavljanju postupka javne nabavke i 5 žalbi na Odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	356
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	487
Odluke o obustavljanju postupka javne nabavke	90
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	5
Ukupno	938

4.5. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
domaća privredna društva (DOO, AD...)	800
strana privredna društva	50
zajednička ponuda domaćih privrednih društava	61
strana privredna društva kao podnosioci zajedničke ponude	4
domaća i strana privredna društva kao podnosioci zajedničke ponude	5
ustanove i druge državne organizacije	14
druga fizička lica	4
Ukupno	938

4.6. Broj i vrsta odluka Državne komisije po izjavljenim žalbama i prikaz riješenih predmeta prema vrsti odluke u 2016. godini

Državna komisija je u periodu od 01. januara do 31. decembra 2016. godine od ukupno 1213 žalbi koje je imala prvi put u radu riješila 938 žalbi, te je donijela 867 odluka jer je jedan broj žalbi spojen radi vođenja jedinstvenog postupka.

Prikaz vrsta odluka Državne komisije kojima je odlučeno po jednoj izjavljenoj žalbi:

Vrsta odluke	Broj odluka
Odbijena kao neosnovana	147
Odbijena kao neosnovana, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	2
Odbijena kao neosnovana, a po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	9
Usvojena žalba i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	11
Postupak obustavljen usled odustanka žalioaca od žalbe	33
Odbačene žalbe	369
Usvojena žalba i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	15
Usvojena žalba i poništen dio postupka javne nabavke	222
Usvojena žalba i poništen postupak javne nabavke u cjelosti	4
Po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	3
Ukupno	815

Prikaz vrsta odluka Državne komisije kojima je odlučeno u postupcima u kojima su spojene dvije ili više žalbi:

Vrsta odluke	Broj donijetih odluka
2 žalbe odbijene kao neosnovane	3
7 žalbi odbijene kao neosnovane	1
1 žalba odbijena kao neosnovana, 1 usvojena i poništen dio postupka javne nabavke	7
1 žalba odbijena kao neosnovana, 2 usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	1
2 žalbe odbačene kao nedopuštene	9
1 žalba odbačena kao neuredna, 1 žalba usvojena i poništen dio postupka javne nabavke	2
1 žalba odbačena kao neblagovremena, 3 žalbe usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	1
1 žalba odbačena kao nedopuštena, 1 žalba usvojena i poništen dio postupka javne nabavke	1
1 žalba po kojoj je postupak po žalbi obustavljen zbog odustanka žalioaca od izjavljene žalbe, 1 žalba odbačena kao nedopuštena	1
2 žalbe usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	16
3 žalbe usvojene i poništen dio postupka javne nabavke	2
2 žalbe usvojene i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	2
2 žalbe usvojene i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen postupka javne nabavke u cjelosti	5
2 žalbe usvojene i poništen postupk javne nabavke u cjelosti	1
Ukupno	52

Razlozi odbacivanja žalbi

Razlog	Broj
Nedopuštena	134
Neblagovremena	7
Neblagovremena i nedopuštena	1
Izjavljena od strane neovlašćenog lica	28
Neuredna	199
Ukupno	369

4.7. Odluke Državne komisije u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama i Zakona o opštem upravnom postupku

Odredbom člana 135 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15) je propisano da Državna komisija odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti, odlučuje o bitnim povredama iz člana 134 ovog zakona, nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba.

Odlučujući po izjavljenim žalbama koje su iz 2015.godine prenijete u 2016. godinu, a u vezi sa postupcima javnih nabavki su sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11) iz 2011. godine, Državna komisija je utvrdila da je:

1) u 11 slučajeva počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama (neusaglašenost tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje u pogledu uslova za učestvovanje u postupku);

2) u 38 slučajeva počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 tačka 7 Zakona o javnim nabavkama (propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka);

3) u 2 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 tačka 2 i 7 Zakona o javnim nabavkama (neusaglašenost tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje, koja je dovela ili koja je mogla da dovede do diskriminacije ponuđača ili ograničenja tržišne konkurencije i propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka);

4) u 2 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 tačka 6 i 7 Zakona o javnim nabavkama (propusti u postupku otvaranja ponuda, a odnose se na nedostataka o učesnicima postupka, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka i propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka);

Odlučujući po izjavljenim žalbama koje su izjavljene u postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15), Državna komisija je utvrdila da je:

- u 4 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 134 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama (neusaglašenost tenderske dokumentacije sa zakonom, koja je mogla da dovede do diskriminacije zainteresovanih lica ili do ograničenja tržišne konkurencije ili je dovela do diskriminacije ponuđača ili do ograničenja tržišne dokumentacije).

Takođe, Državna komisija je u predmetima koje je riješila u 2016.godini utvrdila da je u 44 slučaja počinjena bitna povreda pravila Upravnog postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), dok je u 2 slučaja utvrdila da je počinjena bitna povreda pravila Upravnog postupka iz člana 226 stav 2 tačka 1 istog Zakona.

4.8. 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.

U 2016. godini prosječan broj dana u kojima je Državna komisija donosila odluke po žalbama je iznosio 46 dana od dana dostavljanja potpune dokumentacije od strane naručilaca. Razlog što Državna komisija nije mogla ispoštovati instrukcione zakonske rokove, kako je to naprijed navedeno, prije svega je posledica nedovoljnog broja članova Komisije, kao i nedovoljnog administrativnog kapaciteta Stručne službe Državne komisije, posebno imajući u vidu da se priliv predmeta, u odnosu na 2012. godinu, povećao za oko 100 %. Pored toga, Državna komisija je u periodu od 01.01.2016. godine do 28.04.2016. godine radila bez predsjednika Državne komisije, koju funkciju je obavljao jedan od članova Državne komisije, te od 01.12.2016.g. do imenovanja novog sastava Državne komisije 23.februara 2017.godine bez jednog člana Komisije, koji je u međuvremenu izabran na drugu funkciju.

5. PODACI O PREDMETIMA KONTROLE POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI ČIJA VRIJEDNOST PRELAZI 500.000 EURA

Prema važećem Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14 i 28/15) koji je počeo da se primjenjuje od 01.05.2015.godine, Državna komisija ne vrši kontrolu postupaka javnih nabavki čija vrijednost prelazi 500.000 eura, međutim kako je članom 153 B istog Zakona propisano da će se na postupke javnih nabavki koji su započeti prije primjene ovog Zakona primjenivati propisi po kojima su ti postupci započeti, to je Državna komisija u skladu sa tom zakonskom odredbom u 2016.godini imala u radu 4 ponovne kontrole postupaka javnih nabavki čija vrijednost prelazi 500.000 eura, s tim da je jedan postupak bio dva puta predmet kontrole od strane Državne komisije. Od ukupno 4 predmeta jedan predmet je prenesen iz 2015.godine dok su 3 predmeta primljena u 2016.godini. Državna komisija je završila sva 4 predmeta, tako da na kraju 2016.godine nije ostao ni jedan neriješen predmet.

Od ukupno 3 postupaka javnih nabavki koji su bili predmet ponovne kontrole Državne komisije u 2016. godini, za 1 postupak je utvrdila da je u cjelosti sproveden u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, za 1 postupak je utvrdila da je sproveden suprotno Zakonu o javnim nabavkama i isti poništila u cjelosti, dok je 1 postupak javne nabavke zbog određenih nepravilnosti dva puta djelimično poništavala, te vraćala naručiocu na ponovni postupak i odlučivanje, nakon čega je naručilac donio odluku o obustavljanju postupka javne nabavke i istu dostavio Državnoj komisiji.

5.1 Naručioci postupaka javnih nabavki u kojima je izvršena obavezna kontrola

U 2016. godini Državnoj komisiji su, radi kontrole postupaka javnih nabavki u smislu člana 144 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11), dokumentaciju postupaka javnih nabavki dostavili slijedeći naručioci:

1) Ministarstvo održivog razvoja i turizma – Direkcija za javne radove za tri postupka javnih nabavki i to:

- po Pozivu za javno nadmetanje broj 05-4/15 od 13.03.2015. godine (predmet javne nabavke: radovi), koji postupak javne nabavke je Državna komisija djelimično poništila i u poništenom dijelu predmet vratila naručiocu na ponovni postupak i odlučivanje. Nakon što je naručilac postupio po odluci Državne komisije i sproveo ponovni postupak odlučivanja, te dostavio spise predmetne javne nabavke Državnoj komisiji radi ponovne kontrole u smislu člana 144

Zakona o javnim nabavkama, Državna komisija je ponovo djelimično poništila postupak i u poništenom dijelu predmet vratila naručiocu na ponovni postupak i odlučivanje, te je naručilac nakon toga donio odluku o obustavljanju postupka javne nabavke.

- po Pozivu za javno nadmetanje broj 05-33/15 od 04.05.2015. godine (predmet javne nabavke: radovi), za koji postupak javne nabavke je Državna komisija utvrdila da je sproveden u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;

2) Ministarstvo saobraćaja i pomorstva – Direkcija za saobraćaj za jedan postupak javne nabavke i to:

- po Pozivu za javno nadmetanje broj 58/14 od 24.12.2014. godine (predmet javne nabavke: radovi), koji je Državna komisija poništila u cjelosti;

5.2 Odluke Državne komisije u postupcima obavezne kontrole

U periodu od 01. januara do 31.decembra 2016. godine u postupcima obaveznih kontrola sprovedenih postupaka javnih nabavki Državna komisija je donijela 4 odluke.

Odredbom članom 144 stav 3 Zakona o javnim nabavkama propisano je da, ako je protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude izjavljena žalba, o kontroli sprovedenog postupka javne nabavke i po žalbi se rješava istom odlukom.

Od ukupno 4 postupka kontrole javnih nabavki u 2016.godini u sva četiri postupka su bile izjavljene žalbe (ukupno 6 žalbi).

U jednom postupku javne nabavke za koji je utvrđeno da je sproveden u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, bila je jedna žalba koja je odbačena kao neuredna

U jednom postupku javne nabavke, koji je vraćen dva puta na ponovni postupak i odlučivanje izjavljene su tri žalbe, od čega su dvije usvojene, a jedna odbačena kao neuredna i izjavljena od strane neovlašćenog lica.

Dok je u jednom postupku javne nabavke koji je poništen u cjelosti jedna žalba odbijena kao neosnovana, a druga žalba usvojena.

5.3 Vrste postupaka javnih nabavki u kojima je vršena obavezna kontrola

U postupcima javnih nabavki koji su u 2016. godini bili predmet obavezne kontrole Državne komisije (4 postupka kontrole) u sva 3 postupka javne nabavke se radilo o otvorenim postupcima javnih nabavki.

Vrsta postupka	Broj
Otvoreni postupak	3
Ukupno	3

5.4 Vrste predmeta javne nabavke u postupcima javnih nabavki u kojima je vršena obavezna kontrola

Od ukupno 3 postupka javnih nabavki u kojima je u 2016. godini izvršena obavezna kontrola od strane Državne komisije, u 3 postupka predmet javne nabavke su bili radovi.

Predmet javne nabavke	Broj postupaka
Radovi	3
Ukupno	3

5.5 Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u kojima su izvršene kontrole

Od ukupno 3 postupka javnih nabavki u kojima je u 2016. godini izvršena obavezna kontrola od strane Državne komisije, u 3 postupaka je kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bio najniža ponuđena cijena.

Prikaz kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude u predmetima u kojima je izvršena kontrola

Najniža ponuđena cijena	3
Ukupno	3

5.6 Procijenjena vrijednost predmeta javne nabavke u postupcima obavezne kontrole

Ukupna procijenjena vrijednost predmeta javne nabavke u 3 postupka javnih nabavki u kojima je Državna komisija vršila obaveznu kontrolu je iznosila 30.435.000,60 eura.

Procijenjena vrijednost 1 postupka javne nabavke u kojima je obaveznom kontrolom utvrđeno da je sproveden u skladu sa zakonom je iznosila 5.350.000,00 eura, dok je ugovorena vrijednost u tom postupku javne nabavke iznosila 4.541.123,17 eura.

Procijenjena vrijednost 1 postupka javne nabavke u kojem je Državna komisija izvršila obaveznu kontrolu i za koji je utvrdila da je sproveden suprotno Zakonu i isti poništila u cjelosti je iznosila 9.000.000,00 eura.

5.7 Razlozi poništavanja postupaka javnih nabavki u postupcima obavezne kontrole

U postupku obavezne kontrole Državna komisija je poništila u cjelosti 1 sprovedeni postupka javne nabavke i to:

- 1) zbog bitne povrede ZJN iz člana 134 tačka 2 i 7;

U postupku obavezne kontrole Državna komisija je djelimično dva puta poništila 1 sprovedeni postupaka javnih nabavke i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje iz slijedećih razloga:

- 1) zbog bitne povrede ZJN iz člana 134 tačka 7;

5.8 Tužbe na odluke Državne komisije u postupcima obavezne kontrole

Odredbom člana 146 stav 1 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se protiv odluke Državne komisije donijete u vršenju obavezne kontrole sprovedenog postupka javne nabavke može pokrenuti upravni spor.

Protiv odluka Državne komisije donijetih u postupcima obaveznih kontrola sprovedenih postupaka javnih nabavki, u periodu od 01. januara do 31. decembra 2016. godine, Upravnom sudu Crne Gore je podnijeta je jedna tužba, koju je Upravni sud odbio kao neosnovanu.

6 PREDMETI PO PRESUDAMA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE

Odredbama člana 136 stav 2 i člana 146 stav 1 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se protiv svih odluka Državne komisije može pokrenuti upravni spor.

6.1 Predmeti koji su bili u radu Državne komisije u 2016. godini u ponovnom postupku po presudama Upravnog suda Crne Gore

U toku 2016. godine Državna komisija je imala u radu 44 predmet, koji je presudama Upravnog suda Crne Gore vraćen na ponovni postupak i odlučivanje, dostavljen Državnoj komisiji u 2016. godini.

Predmeti po presudama Upravnog suda CG koji su primljeni u 2016.g.	44
Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda CG u 2016.g.	21
Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda CG koji su primljeni u 2016.g.	23

Od ukupno 44 presude Upravnog suda Crne Gore, koje su dostavljene Državnoj komisiji u 2016. godini, a kojima su usvojene tužbe podnijete protiv njenih odluka i predmeti vraćeni na ponovni postupak i odlučivanje, 24 presuda se odnosi na odluke Državne komisije donesene u 2015. godini, a 20 presuda se odnosi na odluke Državne komisije donesene u 2016. godini.

6.2 Broj primljenih presuda u 2016. godini kojima su usvojene tužbe po mjesecima

Mjesec	Broj
Januar	4
Februar	3
Mart	2
April	1
Maj	2
Jun	5
Jul	4
Avgust	-
Septembar	4
Oktobar	7
Novembar	5
Decembar	7
Ukupno	44

6.3 Odluke Državne komisije u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U toku 2016. godine Državna komisija je imala u radu 44 predmeta po kojima je odlučivala u ponovnom postupku a u skladu sa članom 57 Zakona o upravnom sporu („Sl. list RCG“ broj 60/03), postupajući po presudama Upravnog suda Crne Gore kojima su usvojene tužbe podnijete protiv odluka Državne komisije.

Državna komisija je odlučujući u ponovnom postupku u svim predmetima postupila po pravnom shvatanju Upravnog suda Crne Gore iznijetog u presudama u kojima su usvojene tužbe.

U ponovnom postupku odlučivanja po navedenim presudama Upravnog suda Crne Gore, Državna komisija je donijela 21 odluku.

U postupku izvršavanja presuda Upravnog suda Crne Gore kojima su poništene odluke Državne komisije donijete u postupcima javnih nabavki pokrenutim po Zakonu o javnim nabavkama (“Sl. list CG”, br. 42/11), Državna komisija je u 2016. godini odlučila po 18 žalbi i to:

- 1) dvije žalbe protiv poziva za javno nadmetanje/tenderske dokumentacije;
- 2) osam žalbi protiv rješenja naručilaca o odbijanju ponuda i
- 3) devet žalbi protiv odluka naručilaca o izboru najpovoljnije ponude.

U postupku izvršavanja presuda Upravnog suda Crne Gore kojima su poništene odluke Državne komisije donijete u postupcima javnih nabavki pokrenutih po Zakonu o javnim nabavkama (“Sl. list CG” br. 42/11, 57/14 i 28/15), Državna komisija je u 2016. godini odlučila po 6 žalbi i to

- 1) dvije žalbe protiv tenderske dokumentacije
- 2) četiri žalbe protiv rješenja o izboru najpovoljnije ponude

U 20 predmeta u kojima je Državna komisija, u ponovnom postupku tj. izvršavajući presude Upravnog suda Crne Gore odlučila o 24 žalbe, 7 žalbi je bilo izjavljeno u postupcima javnih nabavki čiji su predmet nabavke bili radovi, zatim 6 žalbe je bilo izjavljeno u postupcima javnih nabavki čiji su predmet nabavke bile robe, a 11 žalbi je bilo izjavljeno u postupcima javnih nabavki čiji su predmet nabavke bile usluge, dok je u jednom predmetu odlučeno o predlogu za ponavljanje postupka čiji predmet javne nabavke je bio otvoreni postupak nabavke roba.

U odnosu na vrste postupka javne nabavke, četiri žalbe su bile izjavljena u postupku javnih nabavki po zahtjevu za dostavljanje ponuda šopingom, a 20 žalbi je bilo izjavljeno u otvorenim postupcima javnih nabavki.

6.4 Struktura podnosilaca žalbi u predmetima u kojim je odlučivano u ponovnom postupku

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
domaće privredno društvo	15
zajednička ponuda domaćih privrednih društava	4
zajednička ponuda domaćih i stranih privrednih društava	1
Strana privredna društva	4
Ukupno	24

6.6 Prikaz odluka Državne komisije donijetih u postupku izvršavanja presuda Upravnog suda Crne Gore

Vrsta odluke	Broj odluka
Odbijena žalba kao neosnovana	11
Žalba usvojena i poništen dio postupka	2
Tri žalbe usvojene i poništen dio postupka	1
Žalba usvojena i poništen dio postupka, a po službenoj dužnosti poništen dio postupka	2
Poništen postupak u cjelosti	1
Jedna žalba odbačena, jedna usvojena i poništen dio	1
Odbačena žalba	1
Dvije odbačene žalbe	1
Predlog za ponavljanje postupka odbijen kao neosnovan	1
Ukupno	21

Razlozi za odbacivanje žalbi odlukama Državne komisije donijetim u postupku izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

Razlog	Broj
Nedopuštena	1
Neblagovremena	1
Neuredna	1
Od strane neovlašćenog lica	1
Ukupno:	4

6.7 Presude Upravnog suda Crne Gore kojima su odbijene tužbe protiv odluka Državne komisije

U 2016. godini Državnoj komisiji je dostavljeno 35 presuda Upravnog suda Crne Gore kojima su odbijene tužbe protiv njenih odluka, kao i tri Rješenja Upravnog suda Crne Gore o obustavljanju postupaka po tužbama protiv odluka Državne komisije usled odustanka tužioca od podnijete tužbe, dok je jedna tužba odbačena.

Od ukupno 35 presuda Upravnog suda Crne Gore, kojima su odbijene tužbe podnijete protiv odluka Državne komisije, 33 presude se odnose na odluke Državne komisije donesene u 2015. godini, dok se 2 presude odnose na odluke Državne komisije donesene u 2016. godini.

6.8 Postupci za naknadu štete zbog odluka Državne komisije

U slučajevima kada ponuđač ili zainteresovano lice smatra da mu je odlukom Državne komisije nanijeta šteta, isti imaju pravo pokretanja parničnog postupka za naknadu štete pred redovnim sudovima Crne Gore.

Šteta za ponuđača, odnosno zainteresovano lice u postupku javne nabavke može da nastane u slučaju kada Upravni sud Crne Gore poništi odluku Državne komisije kojom je odlučeno po žalbi tog ili drugog ponuđača, odnosno zainteresovanog lica, protiv određene radnje, odnosno odluke naručioca, a u međuvremenu je naručilac zaključio ili realizovao ugovor o predmetnoj javnoj nabavci. Prema tome pravo na naknadu štete može eventualno da ostvari ponuđač čija je ponuda u krajnjem bila najpovoljnija, odnosno čija je ponuda u ponovnom postupku pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda, nakon presude Upravnog suda Crne Gore kojim je poništena prethodna odluka Državne komisije, ocijenjena kao ispravna i izabrana kao najpovoljnija, a naručilac je u međuvremenu, na osnovu prethodne odluke Državne komisije, koja je poništena presudom Upravnog suda Crne Gore, zaključio ugovor o javnoj nabavci sa drugim ponuđačem čija ponuda u krajnjem nije bila ispravna ili nije bila najpovoljnija.

U toku 2012. godine protiv države Crne Gore i Državne komisije podnijete su tri tužbe za naknadu štete zbog poništenih odluka prethodne Državne komisije iz ranijih godina, od kojih je do dana podnošenja ovog Izvještaja u jednom postupku za naknadu štete tužilac odustao od tužbe, jedan postupak je pravosnažno okončan na način što je tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan, dok je u trećem postupku donesena prvostepena odluka kojom je tužbeni zahtjev takođe odbijen kao neosnovan.

U toku 2013. godine protiv države Crne Gore i Državne komisije nije podnijeta nijedna tužba za naknadu štete zbog poništenih odluka Državne komisije.

U toku 2014. godini protiv države Crne Gore i Državne komisije je podnijeta jedna tužba za naknadu štete, na način da je tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan.

U toku 2016. godine nije podnijeta nijedna tužba za naknadu štete, kao ni prethodne godine.

6.9 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 2016. godine Državnoj komisiji je dostavljeno sedam presuda Vrhovnog suda Crne Gore, koje su donijete po zahtjevima za vanredno preispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore donijetim po tužbama protiv odluka Državne komisije, od čega je jedna presuda donijeta po zahtjevu za vanredno preispitivanje presude Upravnog suda Crne Gore koja je donijeta po tužbi protiv odluke Državne komisije iz 2016. godine, dok su ostale donijete po zahtjevima za vanredno preispitivanje iz 2015. godine. Vrhovni sud Crne Gore je u šest presuda dostavljenih Državnoj komisiji u 2016. godini, odbio zahtjeve za vanredno preispitivanje sudske odluke kao neosnovane, dok je jedan zahtjev usvojen.

7. UPRAVNI SPOROVI PROTIV ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

U toku 2016. godine Državnoj komisiji je od strane Upravnog suda Crne Gore, dostavljeno 54 tužbe na odgovor koje su podnijete protiv njenih odluka donesenih u 2016. godini.

Takođe, Upravni sud Crne Gore u 2016. godini je dostavio Državnoj komisiji i 8 tužbi na odgovor protiv njenih odluka koje su donijete u 2015. godini.

Prema tome, u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Državne komisije (1009) u 2016. godini, Upravnom sudu Crne Gore su podnijete 54 tužbe, što iznosi 5.40% od ukupnog broja donijetih odluka.

Iz navedenog proizilazi da su u odnosu na ukupan broj donijetih odluka Državne komisije u 2016. godini, u 94,60 % slučajeva naručioc i ponuđači smatraju da su donijete odluke zakonite.

8. SPROVOĐENJE ODLUKA DRŽAVNE KOMISIJE

Odredbom člana 132 stav 5 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 6 istog člana ovog zakona je propisano da ako naručilac ne sprovede odluku u ostavljenom roku, Državna komisija o tome obavještava Vladu Crne Gore, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i predlaže pokretanje postupka odgovornosti.

Navedenim zakonskim odredbama nije propisan rok u kojem je Državna komisija dužna da obavijesti Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave, pa je shodno tome Državna komisija cijenila da je racionalnije da ovu svoju obavezu realizuje podnošenjem periodičnih obavještenja odnosno informacija, nego da to čini podnošenjem pojedinačnih obavještenja za svaki konkretni slučaj.

Obavještavanje, odnosno informisanje Vlade i nadležnih organa jedinica lokalnih samouprava o nesprovođenju odluka Državne komisije ima za cilj da se obezbijedi okončanje započelih postupaka javne nabavke od strane naručilaca, na zakonit način, a samim tim da se obezbijedi ostvarivanje prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki. Takođe, obavještavanje Vlade i nadležnih organa jedinica lokalnih samouprava o nesprovođenju odluka

Državne komisije ima za cilj da se poboljša efikasnost rada naručilaca, što je od bitnog značaja za unapređenje sistema javnih nabavki, a budući da se kroz javne nabavke koristi značajan iznos sredstava iz javnih prihoda, to je poboljšanje efikasnosti i zakonitosti rada naručilaca u neposrednom interesu ostvarivanja

aktuelnih politika i zaštite javnog interesa. Pri tome treba imati u vidu da, za razliku od nekih drugih upravnih oblasti, u oblasti javnih nabavki Državna komisija kao drugostepeni organ nema pravo meritornog odlučivanja, odnosno donošenja bilo koje odluke iz nadležnosti naručioca kao prvostepenog organa, već isključivo pravo odlučivanja o zakonitosti donesenih odluka i sprovedenih radnji naručioca.

Shodno navedenom, Državna komisija nije ovlašćena da sprovodi, već samo da prati sprovođenje svojih odluka, a budući da njene odluke može da sprovede isključivo naručilac, to je u slučaju, kada on tu zakonsku obavezu izbjegava potrebno obezbijediti sprovođenje odluke uticajem autoriteta njegovog osnivača i njegovim ovlašćenjima prema određenom naručiocu.

Nepostupanje naručilaca po odlukama Državne komisije dovodi do nesigurnosti učesnika u postupku javne nabavke, a posebno ponuđača, jer u situaciji kada naručilac neće da postupi po odluci Državne komisije i da u ponovnom postupku donese odluku u skladu sa njenim nalogima, navodima i pravnim stanovištem, žalba zbog ćutanja administracije koju učesnik u postupku javne nabavke može da izjavi nije djelotvorna, jer Državna komisija po toj žalbi ne može ništa da preduzme osim da naručiocu ponovi nalog za otklanjanje nepravilnosti i donošenje zakonite odluke ili preduzimanje određene radnje, što je nepotrebno jer ponavljanje istog naloga samo vodi odugovlačenju postupka javne nabavke. Ovo iz razloga što se započeti postupak javne nabavke može okončati isključivo:

- 1) donošenjem odluke o izboru najpovoljnije ponude;
- 2) donošenjem odluke o obustavljanju postupka javne nabavke ili
- 3) poništavanjem postupka javne nabavke u cjelosti.

Kao što je već naprijed rečeno, odluku o izboru najpovoljnije ponude i odluku o obustavljanju postupka javne nabavke može da donese isključivo naručilac, dok postupak javne nabavke mogu da ponište u cjelosti Državna komisija ili naručilac.

Državna komisija poništava postupak javne nabavke isključivo kada utvrdi da je počinjena nepravilnost, odnosno povreda zakona od bitnog uticaja na zakonitost svih donesenih odluka i sprovedenih radnji u konkretnom postupku

javne nabavke, a pri tom tu nepravilnost, odnosno nezakonitost naručilac ne može da otkloni jer su za to istekli zakonom propisani prekluzivni rokovi. U slučaju poništavanja postupka javne nabavke u cjelosti, Državna komisija nema ovlašćenje da naručiocu naloži pokretanje novog postupka javne nabavke.

Postupak javne nabavke se obustavlja, ako:

- 1) nije dostavljena nijedna ponuda i/ili nijedna ispravna ponuda;
- 2) naručilac prije isteka roka za podnošenje ponuda ocijeni da je neophodno bitno izmijeniti tendersku dokumentaciju;
- 3) prestane potreba za predmetom javne nabavke i javna nabavka se neće ponavljati tokom budžetske ili finansijske godine;

Takođe, neprimjenjivanjem pojedinih propisanih slučajeva u kojima se postupak javne nabavke mora obustaviti, naručilac izbjegava da sprovede rješenje Državne komisije.

U periodu od 01. januara do 31. decembra 2016. godine 2 naručioca nijesu postupila po rješenju Državne komisije i to: Inženjerska komora Crne Gore po rješenju UP.0902-266/2-2016 od 13.09.2016.godine i „Komunalno“ DOO Berane po rješenju UP.0903-19/2-2016 od 21.03.2016.godine.

U vezi sa navedenim nepostupanjem Inženjerske komore Crne Gore, Državna komisija je dopisom broj UP.0902-266/4-2016 od 01.12.2016.godine obavijestila Vladu Crne Gore o nesprovođenju navedene odluke od strane ovog naručioca, a u skladu sa članom 132 stav 5 Zakona o javnim nabavkama. Takođe, Državna komisija je shodno Zaključku Vlade Crne Gore broj 07-39 od 27.01.2017.godine obavijestila inspektora za javne nabavke pri Upravi za inspeksijske poslove. Državna komisija je dopisom broj UP.0903-19/5-2016 od 01.12.2016.godine obavijestila Opštinu Berane da „Komunalno“ DOO Berane nije postupilo po rješenju Državne komisije broj UP.0903-19/2-2016 od 21.03.2016.godine.

9. IZVOD IZ IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU CRNE GORE ZA 2016. GODINU

Evropska komisija je u svom Izvještaju o napretku Crne Gore za 2016. godinu od 09.11.2016. godine, vezano za oblast javnih nabavki, kojom je obuhvaćen i rad Državne komisije, između ostalog, navela slijedeće:

Poglavlje 5: Javne nabavke

“...Efikasan sistem pravnih lijekova. Pravo na pravni lijek propisano je Ustavom i Zakonom o javnim nabavkama. Zakonodavstvo o postupku revizije u velikoj je mjeri u skladu sa relevantnim dijelom pravne tekovine EU i opštim principima Ugovora o EU. Sistem pravnih lijekova uključuje upravnu reviziju, koju vrši Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, samostalan upravni organ, koji podnosi godišnji izvještaj Skupštini. Komisija za koncesije zadužena je za pravne lijekove za dodjelu koncesija. Odluke Državne komisije za kontrolu javnih nabavki i Komisije za koncesije pravosnažne su, ali se mogu osporiti pred Upravnim sudom Crne Gore. Tokom 2015. godine Državna komisija prihvatila je 30% predatih žalbi i poništila 269 postupaka javnih nabavki, slično kao i prethodne godine. Broj odluka Državne komisije za kontrolu javnih nabavki smanjio se za 10% u odnosu na 2014. godinu, iako je u prethodne tri godine stabilno rastao. Broj presuda Upravnog suda kojima se poništavaju odluke Državne komisije za kontrolu javnih nabavki i dalje je veliki, a stopa odbijanja je 44% i dijelom potiče iz konflikta između pravila o javnim nabavkama i pravila o upravnom postupku. To podriva funkcionisanje sistema pravnih lijekova. Štaviše, Crna Gora treba da poboljša transparentnost odluka Državne komisije unapređivanjem njenog registra odluka i uvođenjem funkcije elektronske pretrage koja je po mjeri korisnika. U ovom trenutku Državna komisija za kontrolu javnih nabavki nema dovoljan broj zaposlenih, naročito ako se uzme u obzir stalno povećanje broja žalbi...”

U navedenom Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2016. godinu su sadržani podaci o radu Državne komisije u 2015. godini, tako da isti nijesu od uticaja na sam Izvještaj o radu Državne komisije za 2016. godinu.

10. REZIME

Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, kao nezavisno i samostalno pravno lice je ustanovljena članom 137 Zakona o javnim nabavkama, sa nadležnostima i ovlašćenjima utvrđenim isključivo tim zakonom. U skladu sa navedenom zakonskom odredbom, Vlada Crne Gore je na sjednici od 23. februara 2012. godine imenovala Državnu komisiju čiji sastav se u tok 2016.godine mijenjao, tako da je 28.aprila 2016.godine izabran predsjednik Državne komisije pa je popunjeno mjesto predsjednika koje je ostalo upražnjeno prelaskom bivše predsjednice Državne komisije na drugu dužnost. Takođe, Državna komisija je od 01.12.2016.godine pa sve do 23.02.2017.godine, kada je Vlada Crne Gore imenovala novi sastav Državne komisije, radila u nepotpunom sastavu tj.bez jednog člana koji je prešao na drugu funkciju.

U izvještajnom periodu broj zaposlenih u Stručnoj službi Državne komisije se mjenjao tako da je u junu mjesecu postavljen sekretar Državne komisije, a u avgustu mjesecu popunjeno je radno mjesto Samostalni savjetnik II-lektor i prevodilac za Engleski jezik, dok je krajem 2016.godine započeo postupak za popunu upražnjenog radnog mjesta Samostalni savjetnik II za informacioni sistem. Budući da se obim posla u Državnoj komisiji iz godine u godinu konstantno i značajno povećavao, zbog čega su postojeći kadrovski kapaciteti Stručne službe i Državne komisije postali nedovoljni, to je u cilju prevazilaženja navedenog problema Državna komisija u decembru 2016.godine donijela novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji prema kojem je broj izvršilaca u Stručnoj službi povećan za 6 (3 daktilografa, 1 upisničara i dva samostalna savjetnik- diplomirana pravnik), s tim što je popuna navedenih službeničkih i namješteničkih mjesta u toku.

U drugoj polovini 2016.godine UNDP (United Nations Development Programme) je kroz saradnju sa Državnom komisijom finansirao izradu informacionog sistema za potrebe Državne komisije, koji je stavljen u funkciju krajem decembra 2016.godine, a koji će omogućiti brži i efikasniji rad Državne komisije posebno prilikom izrade statističkih izvještaja.

U izvještajnom periodu Državna komisija je preduzela i određene aktivnosti u cilju rješavanja pitanja poslovnog prostora, obzirom da je postojeći neadekvatan za normalno obavljanje poslova kao i čuvanje dokumentacije, te je u oktobru 2016.godine uputila Upravi za imovinu zahtjev za rješavanje tog pitanja.

Državna komisija je u 2016. godini imala u radu ukupno 1310 predmeta, od čega 188 predmeta prenijetih iz 2015. godine, 1078 predmeta primljenih u 2016. godini i 44 predmeta iz 2014. i 2015. godine koji su u 2016. godini presudama Upravnog suda CG vraćeni na ponovno rješavanje. Od ukupnog broja predmeta u radu Državna komisija je u 2016. godini riješila 1011 predmeta, odnosno 77,23%, dok je ostalo neriješeno 298 predmeta, odnosno 22,77%, koji predmeti su radi odlučivanja prenijeti u 2017. godinu. Na kraju 2016. godine ostalo je neriješeno 298 predmeta, iz razloga što je broj predmeta u 2016. godini, u odnosu na 2015. godinu, povećan za 20,90%, a posebno iz razloga nedovoljnog kapaciteta Državne komisije i njene stručne službe, te činjenice da je Državna komisija u izvještajnom periodu radila u nepotpunom sastavu, pa je 4 mjeseca radila bez predsjednika Državne komisije a čije poslove je po ovlaštenju Vlade Crne Gore obavljao jedan od članova Državne komisije, dok je 1 mjesec radila bez jednog člana zbog prelaska istog na drugu funkciju, takođe i iz razloga što je značajan broj predmeta primljen na kraju izvještajnog perioda tj. u decembru mjesecu.

Radi rješavanja predmeta, Državna komisija je u toku 2016. godine održala 49 sjednice, na kojima je donijela ukupno 1009 odluka, od čega 867 odluka po izjavljenim žalbama, 4 odluke u postupcima u kojima je Državna komisija vršila ponovnu kontrolu postupaka koji su započeti po Zakonu o javnim nabavkama iz 2011 godine, 21 odluku po presudama Upravnog suda kojima su poništene prethodne odluke Državne komisije, 55 zaključaka o spajanju postupaka u kojima su izjavljene dvije ili više žalbi radi vođenja jedinstvenog postupka, 48 odluka po zahtjevima za nastavak postupka, 1 odluku za povraćaj uplaćene naknade i 13 zaključaka o ispravci odluka Državne komisije.

U predmetima po žalbama, Državna komisija je odlučila u prosječnom roku od 46 dana od dana dostavljanja potpune dokumentacije. Razlog što Državna komisija nije mogla ispoštovati instrukcione zakonske rokove, prije svega je posljedica nedovoljnog broja članova Komisije, kao i nedovoljnog administrativnog kapaciteta Stručne službe, posebno imajući u vidu da se prilikom predmeta, u odnosu na 2012. godinu, povećao za skoro 100%.

Državna komisija je u 2016. godini imala ukupno u radu 1260 žalbi i to 186 žalbi koje su prenesene iz 2015. godine, 1027 žalbi koje su primljene u 2016. godini i 47 žalbi o kojima je ponovo odlučivala u postupku izvršenja presuda Upravnog suda, te je od navedenog broja žalbi riješila 962 žalbe. Od ukupnog broja žalbi koje je imala u radu Državna komisija je u 2016. godini

imala 1213 predmeta po žalbama koje je prvi put imala u radu (186 iz 2015.g. i 1027 iz 2016.g.), te je od od navedenih 1213 predmeta riješila 938 žalbi. Državna komisija je u izvještajnom period imala 1310 predmeta od kojih je bilo 1213 predmeta po izjavljenim žalbama koje su bile prvi put u radu kod ove Komisije, a preostali dio se odnosi na predmete formirane po zahtjevima za nastavak postupka (48), po presudama Upravnog suda (44), 4 predmeta formirana u postupku ponovne kontrole i 1 predmet po zahtjevu za povraćaj naknade koji je prenijet iz 2015. godine.

U svim predmetima u kojim je Državna komisija u 2016. godini, u postupku izvršavanja presuda Upravnog suda Crne Gore, odlučivala u ponovnom postupku po žalbama iz ranijih godina, u potpunosti je ispoštovano pravno stanovište tog Suda, kako je to i propisano članom 57 Zakona o upravnom sporu.

Državnoj komisiji su u toku 2016. godine od strane Upravnog suda Crne Gore dostavljene 54 tužbe za ocjenu zakonitosti njenih odluka donesenih u 2016. godini, i 8 tužbi koje su podnijete protiv odluka koje su donijete u 2015. godini.

Takođe, u 2016. godini Državnoj komisiji je dostavljeno 7 presuda Vrhovnog suda Crne Gore donesenih po zahtjevima za vanredno preispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore donijetim po tužbama protiv odluka Državne komisije, od čega je u 6 presuda sud odbio zahtjeve kao neosnovane, dok je jednom predudom jedan zahtjev usvojen.

Navedeni podaci ukazuju da u sistemu pravne zaštite u oblasti javnih nabavki postoje različite interpretacije određenih odredbi važećeg Zakona o javnim nabavkama, te da je za potpunu i pravilnu primjenu ovog zakona neophodna pravna praksa Vrhovnog suda Crne Gore u odnosu na više zakonskih rješenja koja su se pokazala spornim u praktičnoj primjeni ili preciziranje istih kroz odgovarajuće izmjene i dopune Zakona.

Imajući u vidu da se u izvještajnom periodu obim i intezitet poslova Državne komisije zanačajno uvećao i to za skoro 100% više u odnosu na period iz 2012.godine kada je ova Komisija konstituisana, te zbog činjenice da je Državna komisija u ovom periodu radila sa nedovoljnim kapacitetom, te i u neadekvatnim prostornim i tehničkim uslovima, a ulažući vanredne napore, može se zaključiti da je ostvarila veoma značajne rezultate na planu zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki. Ova činjenica je ključni razlog što je Državna komisija preduzela niz aktivnosti u cilju jačanja njenog kapaciteta, kako u povećanju broja članova Državne komisije, tako i u jačanju administrativnog kapaciteta njene Stručne službe, te poboljšanju prostornih i tehničkih uslova, za šta smo imali veliko razumjevanje od strane Vlade Crne Gore i Ministarstva finansija, tako da je realizacija ovih aktivnosti predviđena za 2017.godinu.