



KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

**IZVJEŠTAJ O RADU
KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI
ZA PERIOD 01.01.-30.06.2022. GODINE**

Jul 2022. godine

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	3
1.1	Pravni osnov za podnošenje izvještaja.....	3
1.2	Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki.....	3
2.	OSNOVNI PODACI O KOMISIJI ZA ZAŠTITU PRAVA.....	4
2.1	Organizacija i status.....	4
2.2	Ovlašćenja i nadležnosti.....	4
2.3	Sastav i način rada.....	5
2.4	Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa.....	6
2.5	Stručna služba Komisije za zaštitu prava.....	7
2.6	Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima.....	7
2.7	Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava	8
2.8	Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka.....	8
2.9	Poslovni prostor.....	8
2.10	Javnost rada i informatička opremljenost.....	8
3.	STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	9
3.1	Predmeti u radu.....	9
3.2	Podaci o riješenim i neriješenim predmetima koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu u prvoj polovini 2022. godini.....	9
3.3	Predmeti pred Komisijom za zaštitu prava u prvoj polovini 2022. godini po vrsti predmeta.....	10
3.3.1	Predmeti po žalbama.....	10
3.3.2	Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.....	10
4.	PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA.....	10
4.1	Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka.....	10
4.2	Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka.....	11
4.3	Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke.....	11
4.4	Struktura podnosilaca žalbi.....	12
4.5	Način rješavanja predmeta po žalbama.....	12
4.6	Odluke Komisije za zaštitu prava u kojima su utvrđene bitne povrede Zakona o javnim nabavkama.....	13
4.7	Vrijeme donošenja odluka po žalbama.....	14
5.	PREDMETI IZVRŠENJA PRESUDA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE.....	14
6.	ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....	15
7.	TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	15
8.	SPROVOĐENJE ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA.....	15
	REZIME.....	16

1. UVOD

1. 1. Pravni osnov za podnošenje izvještaja

Odredbom člana 207 stav 1 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), propisano je da Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Komisija za zaštitu prava) podnosi Vladi Crne Gore izvještaj o radu polugodišnje za periode od 1. januara do 30. juna i od 1. jula do 31. decembra tekuće godine, u roku od 30 dana, od isteka polugodišnjeg perioda.

1.2. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki

Glavni mehanizam zaštite zakonitosti i integriteta procesa javnih nabavki je zagarantovano pravo pristupa pravdi radi učešća u postupcima javnih nabavki. S tim u vezi, transparentnost i efikasnost postupaka javnih nabavki, konkurentnost i adekvatne mjere osiguranja protiv korupcije i diskriminacije, institucionalni kapaciteti, kvalitet odluka, kao i njihovo sprovođenje, ključni su elementi funkcionalnog sistema zaštite prava u postupcima javnih nabavki.

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki ostvaruje se u svim fazama postupka javne nabavke i u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kroz takozvanu predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu.

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

Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim sudom Crne Gore i Vrhovnim sudom Crne Gore, kao i pred redovnim sudovima.

Pred Upravnim sudom Crne Gore se ostvaruje pravna zaštita protiv odluka Komisije za zaštitu prava, a pokreće se tužbom ponuđača, naručilaca ili drugih zainteresovanih lica. Pravna zaštita pred Upravnim sudom Crne Gore se u suštini odnosi na iste faze postupka javne nabavke kao i pravna zaštita pred Komisijom za zaštitu prava, a smatra se postugovornom pravnom zaštitom iz razloga što se uglavnom ostvaruje nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, jer ukoliko Komisija za zaštitu prava odbije žalbu izjavljenu protiv odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude ili ukoliko obustavi postupak po žalbi zbog odustanka žalioaca od izjavljene žalbe, naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa izabranim ponuđačem ne čekajući da istekne rok za podnošenje tužbe, pa eventualno podnijeta tužba Upravnom sudu Crne Gore u tom slučaju nema suspenzivno dejstvo na dalje aktivnosti naručioca. Ova situacija je rezultat postojećih zakonskih rješenja po kojima se ugovor o javnoj nabavci može zaključiti nakon isteka roka za žalbu tj. isteka roka od 10 dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odnosno nakon objavljivanja rješenja Komisije za zaštitu prava, kojim je žalba odbijena ili postupak po žalbi obustavljen, a rok za podnošenje tužbe protiv rješenja Komisije za zaštitu prava je 20 dana od dana objavljivanja istih na Elektronskom sistemu javnih nabavki (u daljem tekstu: ESJN) i na internet stranici Komisije za zaštitu prava.

Postugovorna pravna zaštita pred Vrhovnim sudom Crne Gore odnosi se na pravnu zaštitu protiv presuda Upravnog suda Crne Gore donesenim po tužbama protiv odluka Komisije za zaštitu prava.

Pravna zaštita pred redovnim sudovima u Crnoj Gori ostvaruje se u odnosu na ostvarivanje prava na naknadu štete privrednim subjektima koja je prouzrokovana povredama Zakona o javnim nabavkama.

2. OSNOVNI PODACI O KOMISIJI ZA ZAŠTITU PRAVA

2.1. Organizacija i status

Odredbom člana 198 stav 1 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) je propisano da je Komisija za zaštitu prava organ nadležan za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao i u postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

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

2.2. Ovlašćenja i nadležnosti

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

1) odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva;

2) obavještava inspekcijske i druge nadležne organe o uočenim protivzakonitim radnjama u postupcima javnih nabavki;

3) saraduje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država, međunarodnim institucijama i organizacijama;

4) donosi Poslovnik o radu i

5) vrši i druge poslove u skladu sa ovim i posebnim zakonom.

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

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

- obustavlja postupak po žalbi, ako podnosilac žalbe odustane od izjavljene žalbe;

- odbija žalbu kao nedozvoljenu, ako se odnosi na odluku ili radnju naručioca u odnosu na koju žalba nije dozvoljena;

- odbija žalbu kao neblagovremenu, ako je izjavljena nakon isteka propisanog roka;
- odbija žalbu kao izjavljenu od strane neovlašćenog lica, ako je izjavljena od strane lica koje nije ovlašćeno za izjavljivanje žalbe u skladu sa ovim zakonom;
- odbija žalbu kao nepotpunu, ako uz žalbu ili u roku za izjavljivanje žalbe nije dostavljen dokaz o uplati naknade za vođenje žalbenog postupka u skladu sa ovim zakonom;
- odbija žalbu kao neurednu, ako podnosilac žalbe u ostavljenom roku ne otkloni nedostatak koji sprečava da se po žalbi postupi;
- odbija žalbu kao neosnovanu, kada utvrdi da su žalbeni navodi u cjelosti neosnovani;
- usvaja žalbu u cjelosti ili djelimično i poništava odluku ili postupak ili radnju naručioca u dijelu u kojem je utvrđena nezakonitost;
- u slučaju postojanja bitne povrede pravila postupka javne nabavke poništava odluku odnosno dio postupka ili postupak javne nabavke u cjelosti i
- poništava postupak ili dio postupka na koji se žalba odnosi, ako naručilac ne dostavi uz žalbu kompletnu dokumentaciju postupka javne nabavke, u roku i na način propisan ovim zakonom.

Pored obaveza propisanih važećim Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava je dužna da u skladu sa članom 216 stav 1 ovog Zakona pri rješavanju žalbi protiv odluka i radnji naručilaca koje su donesene, odnosno sprovedene u postupcima javnih nabavki koji su započeti po ranijem Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) primjenjuje odredbe tog zakona.

2.3. Sastav i način rada

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

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

U izvještajnom periodu sastav Komisije za zaštitu prava se mijenjao tako da je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 24.02.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju člana Komisije za zaštitu prava, kojim je izvršila reizbor jednog člana kojem je istekao prethodni petogodišnji mandat, zatim na istoj sjednici donijela Rješenje o imenovanju jedne članice Komisije za zaštitu prava, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije, a koje je nepopunjeno od dana 23. septembra 2021. godine kada je Vlada Crne Gore utvrdila prestanak mandata jednoj članici Komisije za zaštitu prava, na lični zahtjev, zbog sticanja uslova za odlazak u starosnu penziju. Takođe, Vlada Crne Gore je na istoj sjednici

održanoj dana 24.02.2022. godine, donijela Rješenje o prestanku mandata jednog člana Komisije za zaštitu prava zbog isteka vremena na koje je imenovan, te je Komisija za zaštitu prava radila u sastavu od pet članova. Međutim, dana 28.04.2022. godine, Vlada Crne Gore donijela je Rješenje o imenovanju jednog člana Komisije, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije, a koje je nepopunjeno od dana 24.02.2022. godine, pa od dana 28.04.2022. godine, Komisija za zaštitu prava radi u sastavu od šest članova.

Pored navedenog, jedan član Komisije za zaštitu prava, od dana 23.07.2021.godine, obavlja i poslove zamjenika predsjednika Komisije, jer je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 22. jula 2021. godine utvrdila dotadašnjem predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata zbog isteka vremena na koje je imenovan, a od dana 11.04.2022.godine jedan član Komisije za zaštitu prava je odsutan sa posla, u početku zbog korišćenja dijela godišnjeg odmora, a nakon toga zbog privremene spriječenosti za rad-bolovanja, iz čega proilazi da je Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu radila u nepotpunom sastavu.

Odredbom člana 204 stav 1 Zakona o javnim nabavkama predviđeno je da Komisija za zaštitu prava radi i odlučuje na sjednicama koje nijesu javne.

Iako odlučuje na nejavnim sjednicama, rad Komisije za zaštitu prava karakteriše visok stepen transparentnosti, koji se ostvaruje kroz javno objavljivanje svih njenih odluka na ESJN i na internet stranici ove Komisije www.kontrola-nabavki.me.

2.4. Antikorupcijsko djelovanje i sprečavanje sukoba interesa

Antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava prvenstveno se ostvaruje kroz ispitivanje i utvrđivanje zakonitosti radnji i odluka naručioca u postupku po žalbi zainteresovanih lica ili ponuđača, pri čemu u smislu člana 196 Zakona o javnim nabavkama, pored odlučivanja po žalbenim navodima, odlučuje i o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 ovog Zakona, nezavisno od toga na koji dio postupka javne nabavke se izjavljena žalba odnosi, sa mogućnošću poništenja postupaka, odnosno radnji ili odluka naručilaca za koje se utvrdi da su sprovedene, odnosno donesene suprotno zakonu i sprečavanje sklapanja ugovora o javnoj nabavci na osnovu nezakonitih odluka o izboru najpovoljnije ponude, kao i sprečavanja zaključivanja i realizacije ugovora između statusno i interesno povezanih lica i uz druge prepoznatljive oblike potencijalnog koruptivnog ponašanja.

Svrha antikorupcijskog djelovanja Komisije za zaštitu prava ogleda se u tome što ona u vršenju poslova iz svoje nadležnosti postupa i preduzima mjere prije nastupanja određene štetne posljedice, na koji način zapravo sprečava manifestaciju i realizaciju potencijalno koruptivnog djelovanja učesnika u postupku javne nabavke. Pored toga, poništavanje postupaka javnih nabavki u kojima nije obezbijedena tržišna konkurencija ili ravnopravnost ponuđača i postupaka javnih nabavki u kojima se od ponuđača ne zahtijeva ispunjavanje zakonom propisanih uslova i obaveza, kao i poništavanje odluke o izboru najpovoljnije ponude kojom nije na zakonit način utvrđeno da izabrani ponuđač ispunjava sve predviđene uslove i obaveze, a samim tim sprečavanje i onemogućavanje potpisivanja ugovora zasnovanih na nezakonitim radnjama, predstavlja najsnažniji oblik antikorupcijskog djelovanja Komisije za zaštitu prava. Takođe, antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava ostvaruje se i kroz javno objavljivanje i široku dostupnost njenih odluka, koje se objavljuju na ESJN i na internet stranici

Komisije www.kontrola-nabavki.me, nakon donošenja, odnosno najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja istih.

Naime, sve odluke Komisije za zaštitu prava se objavljuju u izvornom obliku i sa punim sadržajem, čime se postižu dva veoma bitna antikorupcijska cilja:

- edukacija učesnika u postupku javne nabavke, svih zainteresovanih lica i uopšte javnosti u odnosu na pravnu praksu i stanovišta Komisije za zaštitu prava i
- apsolutna transparentnost postupaka javnih nabavki i rada Komisije za zaštitu prava.

Odredbom člana 202 stav 2 Zakona o javnim nabavkama propisano je da predsjednik i član Komisije za zaštitu prava ne može odlučivati u postupku zaštite prava ako postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost u skladu sa zakonom, na koji način se obezbjeđuje nepristrasnost i objektivnost u radu i odlučivanju Komisije za zaštitu prava.

Antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava, prevashodno se ostvaruje kroz sprovođenje žalbenog postupka preispitivanjem zakonitosti radnji i odluka naručilaca u postupku javnih nabavki i postupku dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu, te poništavanjem radnji i odluka za koje se utvrdi da su sprovedene ili donesene suprotno zakonu. Na navedeni način se sprječava sklapanje štetnih ugovora, a time i realizacija potencijalnog koruptivnog ponašanja.

Važan antikorupcijski učinak Komisije za zaštitu prava sastoji se u njenoj javno dostupnoj pravnoj praksi, budući da se sve njene odluke (rješenja) objavljuju na ESJN i internet stranici Komisije, u punoj sadržini, uključujući i podatke o strankama u postupku, čime se postupak pravne zaštite čini transparentnim, a rezultati istog su dostupni istovremeno svim zainteresovanim licima.

2.5. Stručna služba Komisije za zaštitu prava

Komisija za zaštitu prava, shodno članu 208 stav 1 Zakona o javnim nabavkama, ima Stručnu službu koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove neophodne za rad Komisije, dok je stavom 2 ovog člana propisano da Stručnom službom rukovodi sekretar Komisije za zaštitu prava.

Stručna služba Komisije za zaštitu prava u 2021. godini je radila po važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020. godine, kojim je sistematizovano ukupno 19 radnih mjesta, od čega je popunjeno 16 radnih mjesta.

2.6. Stručno osposobljavanje i učešće u radnim tijelima

Članovi Komisije za zaštitu prava i službenici Stručne službe Komisije za zaštitu prava prisustvovali su neposredno i on-line radionicama organizovanim na temu javnih nabavki od strane domaćih i stranih organizacija.

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

2.7. Finansiranje i finansijsko poslovanje Komisije za zaštitu prava

Odredbom člana 198 stav 4 Zakona o javnim nabavkama propisano je da se sredstva za rad Komisije za zaštitu prava obezbjeđuju u Budžetu Crne Gore.

Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2022. godinu Komisiji za zaštitu prava su opredijeljena sredstva u iznosu od 400.098,90 eura, od kojeg iznosa je u prvoj polovini godine, potrošeno 163.122,50 eura.

2.8. Sredstva od naknada za pokretanje žalbenog postupka

Odredbom člana 188 st. 3 i 4 Zakona o javnim nabavkama je propisano da je podnosilac žalbe dužan da uz žalbu priloži dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka, u visini 1% procijenjene vrijednosti javne nabavke ili da ovaj dokaz dostavi najkasnije do isteka roka za žalbu, te da visina naknade ne može biti veća od 20.000,00 eura, dok je stavom 5 ovog člana propisano da ako je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, Komisija za zaštitu prava je dužna da podnosiocu žalbe vrati iznos uplaćene naknade u roku od 15 dana, od dana pravosnažnosti rješenja po žalbi.

Naknada za vođenje žalbenog postupka se uplaćuje na žiro račun Komisije za zaštitu prava broj 530-20240-15 i deviznu partiju 00-511-0005007.6, kod NLB Montenegro banke AD Podgorica.

U periodu od 01.01.2022. godine do 30.06.2022. godine, po osnovu naknada za vođenje žalbenog postupka uplaćeno je 329.630,22 eura, dok je u istom periodu, Komisija za zaštitu prava, nakon utvrđivanja pravosnažnosti njenih rješenja, podnosiocima žalbi u čiju je korist odlučeno, vratila iznos od 128.390,58 eura.

2.9. Poslovni prostor

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

2.10. Javnost rada i informatička opremljenost

Javnost rada Komisije za zaštitu prava se ostvaruje prvenstveno preko njene internet stranice www.kontrola-nabavki.me koja sadrži sve relevantne podatke i informacije vezane za sistem pravne zaštite u Crnoj Gori u postupcima javnih nabavki, kao i za rad Komisije za zaštitu prava i na kojoj se nalaze detaljne informacije, odnosno uputstva o žalbenom postupku, kao i sve njene odluke donijete od 2012. godine, tj. od konstituisanja prvog sastava ove Komisije. Takođe, stavljanjem u funkciju ESJN, koji je otpočeo sa radom dana 01.01.2021. godine, odluke Komisije se objavljuju i na ovom elektronskom sistemu, čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada.

3. STATISTIČKI PODACI RADA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

3.1. Predmeti u radu

Komisija za zaštitu prava je u prvoj polovini 2022. godine, odnosno od 01.01. do 30.06.2022. godine, imala u radu ukupno 105 predmeta i to: 99 žalbi (od čega 14 predmeta prenijetih iz 2021. godine) i 6 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore.

Svi predmeti koje je Komisija za zaštitu prava imala u radu odnosili su se na postupke javnih nabavki, dok Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu nije imala nijedan predmet po žalbi na postupak dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu.

Predmeti preneseni iz 2021. godine	14
Zaprimljeni predmeti u prvoj polovini 2022. godine	91
Ukupno:	105

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

U prvoj polovini 2022. godine Komisija za zaštitu prava je imala u radu ukupno 105 predmeta, od kojih je riješila 89 predmeta (84,76%), dok je ostalo neriješeno 16 predmeta (15,24%).

Tabelarni prikaz:

Vrsta predmeta	Ukupno u radu	Riješeno	%	Neriješeno	%
Žalbeni predmeti	99	83	83,84%	16	16,16%
Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda	6	6	100%	0	0%
Ukupno:	105	89	84,76%	16	15,24%

Odredbama člana 193 Zakona o javnim nabavkama, između ostalog propisano je, da je Komisija za zaštitu prava dužna da odluči po žalbi u roku od 30 dana od dana dostavljanja žalbe i kompletnih spisa predmeta, dok je stavom 2 ovog člana propisano da se ovaj rok može produžiti najviše za deset dana ako je potrebno angažovati vještaka, pribaviti mišljenja nadležnih organa i zbog obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnosilac žalbe i naručilac.

Na kraju izvještajnog perioda ostalo je neriješeno 16 predmeta iz razloga što su isti zaprimljeni tokom juna mjeseca 2022. godine.

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

3.3.1 Predmeti po žalbama

Od ukupno 99 žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u prvoj polovini 2022. godine, riješila 83 žalbenih predmeta.

Tabelarni prikaz stanja predmeta po žalbama na dan 30.06.2022. godine:

Ukupan broj žalbenih predmeta u prvoj polovini 2022. godini	Riješeni predmeti u prvoj polovini 2022. godine	Neriješeni predmeti u prvoj polovini 2022. godine
99	83	16
Procenat	83,84%	16,16%

3.3.2 Predmeti izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore

U izvještajnom periodu Komisija je imala 6 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda, koji su zaprimljeni u prvoj polovini 2022. godine.

Ukupan broj predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore u prvoj polovini 2022. godini	Riješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u prvoj polovini 2022. godini	Neriješeno predmeta po presudama Upravnog suda Crne Gore u prvoj polovini 2022. godini
6	6	0
Procenat	100%	0%

4. PODACI O PREDMETIMA PO ŽALBAMA

4.1. Podaci o riješenim predmetima po žalbama po fazama postupka

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

isključenju iz postupka javne nabavke može da izjavi podnosilac prijave za kvalifikaciju u roku od deset dana od dana dostavljanja odluke o isključenju iz postupka javne nabavke, a stavom 3 ovog člana propisano da žalbu protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude i odluke o poništenju postupka javne nabavke može da izjavi kandidat, odnosno ponuđač u roku od deset dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude odnosno odluke o poništenju postupka javne nabavke.

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta (83), Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 15 žalbi izjavljenih na Tendersku dokumentaciju, 1 žalbu izjavljenu na izmjenu i dopunu tenderske dokumentacije, 61 žalbu izjavljenu na Odluku o izboru najpovoljnije ponude i 6 žalbi izjavljenih na Odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Žalbe izjavljene protiv:	Broj žalbi
Tenderske dokumentacije	15
Izmjenu i dopunu tenderske dokumentacije	1
Odluke o izboru najpovoljnije ponude	61
Odluke o poništenju postupka javne nabavke	6
Ukupno:	83

4.2. Podaci o riješenim žalbenim predmetima po vrstama postupka

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 79 žalbi izjavljenih u otvorenim postupcima javnih nabavki i 4 žalbe izjavljene u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja javnog poziva.

Otvoreni postupak	79
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja javnog poziva	4
Ukupno:	83

4.3. Podaci o riješenim žalbama po vrstama predmeta javne nabavke

Od ukupnog broja riješenih žalbenih predmeta, Komisija za zaštitu prava je u izvještajnom periodu, riješila: 38 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke roba, 11 žalbi izjavljenih u postupcima javnih nabavki u kojima je predmet nabavke radovi i 34 žalbe izjavljene u postupcima javnih nabavki u kojima su predmet nabavke usluge.

Robe	38
Radovi	11
Usluge	34
Ukupno:	83

4.4. Struktura podnosilaca žalbi

Podnosilac žalbe	Broj žalbi
Domaća privredna društva (DOO, AD....)	79
Konzorcijum domaćih preduzeća	3
Konzorcijum domaćih i stranih preduzeća	1
Ukupno:	83

4.5. Način rješavanja predmeta po žalbama

Tabelarni prikaz načina odlučivanja Komisije za zaštitu prava u predmetima po žalbama:

Vrsta odluke	Broj žalbi
Odbijena žalba kao neosnovana	7
Odbijena žalba kao nepotpuna	2
Odbijena žalba kao neblagovremena	2
Usvojena žalba	32
Djelimično usvojena žalba	22
Djelimično usvojena žalba a po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	1
Postupak obustavljen usled odustanka žalioca od žalbe	4
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cjelosti	10
Povodom žalbe po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke	3
Ukupno:	83

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

Odredbom člana 196 Zakona o javnim nabavkama propisano je da Komisija za zaštitu prava, po službenoj dužnosti, vodi računa o bitnim povredama zakona, nezavisno na koji dio postupka je izjavljena žalba, dok je članom 195 stav 1 ovog Zakona propisano da je bitna povreda pravila postupka javne nabavke ako:

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

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

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

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

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

a stavom 2 ovog člana propisano je da u slučaju postojanja bitne povrede pravila postupka iz stava 1 ovog člana Komisija za zaštitu prava će poništiti odluku odnosno dio postupka ili postupak javne nabavke u cjelosti.

Odlučujući po izjavljenim žalbama u prvoj polovini 2022. godine, a u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni po Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), Komisija za zaštitu prava je utvrdila da je:

1) u 6 slučajeva počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 3 Zakona o javnim nabavkama (naručilac je suprotno članu 187 stav 1 ovog zakona nastavio postupak javne nabavke prije donošenja rješenja po žalbi);

2) u 3 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 4 Zakona o javnim nabavkama (naručilac odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučio o svim podnesenim ponudama);

3) u 4 slučaja počinjena bitna povreda zakona u postupku javne nabavke iz člana 195 stav 1 tačka 5 Zakona o javnim nabavkama (naručilac je postupio suprotno članu 95 st. 2 i 3 ovog zakona, kojim je propisano da je naručilac dužan da, zavisno od vrste postupka javne nabavke, pojašnjenje tenderske dokumentacije objavi, odnosno dostavi preko ESJN u što kraćem roku, a najkasnije pet dana od dana prijema zahtjeva iz stava 1 ovog člana, odnosno propisano da se pojašnjenjem tenderske dokumentacije ne smiju vršiti izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije).

Naručioci kojima je po službenoj dužnosti poništen dio postupka javne nabavke su: Zdravstvena ustanova Apoteka Crne Gore "Montefarm" (isti postupak javne nabavke je djelimično poništen dva puta), Pošta Crne Gore AD Podgorica (za partiju 2) i Klinički centar Crne Gore, dok su naručioci kojima je po službenoj dužnosti poništen postupak javne nabavke u cijelosti: Uprava javnih radova, Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica (za partiju 2, s tim što su na isti postupak javne nabavke izjavljene dvije žalbe), Uprava prihoda i carina, JZU Opšta bolnica Bijelo Polje (partije 1 i 2), JZU Dom zdravlja Podgorica, „Monteput"

DOO Podgorica, Pošta Crne Gore AD Podgorica, Opština Herceg Novi i Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica.

Ukupna procijenjena vrijednost postupaka javnih nabavki (9 postupaka) koje je Komisija za zaštitu prava po službenoj dužnosti poništila u cjelosti, po važećem Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19), iznosi 11.215.853,73 eura.

4.7. Vrijeme donošenja odluka po žalbama

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u prvoj polovini 2022. godine imala ukupno u radu 99 žalbe, od kojih je riješila 83 žalbe u postupcima koji su započeti i sprovedeni po novom Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19).

Komisija za zaštitu prava je u prvoj polovini 2022. godine o riješenim žalbama odlučila u prosječnom roku od 27 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručilaca.

5. PREDMETI IZVRŠENJA PRESUDA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE

Odredbom člana 197 stav 1 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se protiv rješenja Komisije za zaštitu prava može pokrenuti upravni spor.

U izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 12 presuda i 3 rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega:

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

Od 6 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Komisiji na ponovno odlučivanje:

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

Od 6 presuda kojima su odbijene tužbe:

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

Od tri rješenja kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe, jedno se odnosi na odluku Komisije donijetu u 2021. godini, a dva rješenja se odnose na odluke Komisije donijete u 2020. godini.

6. ODLUKE VRHOVNOG SUDA CRNE GORE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

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

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

7. TUŽBE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

U izvještajnom periodu Upravni sud Crne Gore je dostavio Komisiji za zaštitu prava 15 tužbi na odgovor, od kojih je, 7 tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, a 8 tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini.

U odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije u prvoj polovini 2022. godine (89 odluka), Upravnom sudu Crne Gore podnijeto je 8 tužbi, što iznosi 8,98%. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioci u 91,02 % slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava donijete u prvoj polovini 2022. godini zakonite.

8. SPROVOĐENJE ODLUKA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA

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

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

REZIME

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

Komisija za zaštitu prava ima predsjednika i šest članova. Predsjednika i članove Komisije imenuje Vlada, na predlog Ministarstva, na osnovu javnog konkursa, na period od 5 godina. U izvještajnom periodu sastav Komisije za zaštitu prava se mijenjao tako da je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 24.02.2022. godine donijela Rješenje o imenovanju člana Komisije za zaštitu prava, kojim je izvršila reizbor jednog člana kojem je istekao prethodni petogodišnji mandat, zatim na istoj sjednici donijela Rješenje o imenovanju jedne članice Komisije za zaštitu prava, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije, a koje je nepopunjeno od dana 23. septembra 2021. godine kada je Vlada Crne Gore utvrdila prestanak mandata jednoj članici Komisije za zaštitu prava, na lični zahtjev, zbog sticanja uslova za odlazak u starosnu penziju. Takođe, Vlada Crne Gore je na istoj sjednici održanoj dana 24.02.2022. godine, donijela Rješenje o prestanku mandata jednog člana Komisije za zaštitu prava zbog isteka vremena na koje je imenovan, te je Komisija za zaštitu prava radila u sastavu od pet članova. Međutim, dana 28.04.2022. godine, Vlada Crne Gore donijela je Rješenje o imenovanju jednog člana Komisije, kojim imenovanjem je popunjeno jedno upražnjeno mjesto člana Komisije, a koje je nepopunjeno od dana 24.02.2022. godine, pa od dana 28.04.2022. godine, Komisija za zaštitu prava radi u sastavu od šest članova. Pored navedenog, jedan član Komisije za zaštitu prava, od dana 23.07.2021. godine, obavlja i poslove zamjenika predsjednika Komisije, jer je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 22. jula 2021. godine utvrdila dotadašnjem predsjedniku Komisije za zaštitu prava, prestanak mandata zbog isteka vremena na koje je imenovan, a od dana 11.04.2022. godine jedan član Komisije za zaštitu prava je odsutan sa posla, u početku zbog korišćenja dijela godišnjeg odmora, a nakon toga zbog privremene spriječenosti za rad-bolovanja, iz čega prozilazi da je Komisija za zaštitu prava u izvještajnom periodu radila u nepotpunom sastavu.

Komisija za zaštitu prava, ima Stručnu službu koja vrši stručne i administrativno tehničke poslove neophodne za njen rad. Prema važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki broj 09-143/1-2020 od 27.07.2020. godine, sistematizovano je ukupno 19 radnih mjesta. Od ukupno 19 sistematizovanih radnih mjesta popunjeno je 16 radnih mjesta.

Komisija za zaštitu prava ima interni informacioni sistem na kojem se radi transparentnosti postupka objavljuju sve odluke Komisije. Takođe, stavljanjem u funkciju Elektronskog sistema javnih nabavki (ESJN), a koji je otpočeo sa radom dana 01.01.2021. godine, odluke Komisije se objavljuju i na ovom elektronskom sistemu, čime se obezbjeđuje potpuna transparentnost njenog rada.

Komisija za zaštitu prava je u prvoj polovini 2022.godini, imala u radu ukupno 105 predmeta, odnosno 99 žalbi (od čega 14 predmeta prenijetih iz 2021. godine) i 6 predmeta izvršenja presuda Upravnog suda Crne Gore, od kojih je riješila 89 predmeta (84,76%), dok je ostalo neriješeno 16 predmeta (15,24%), iz razloga što su isti zaprimljeni tokom juna mjeseca 2022. godine. U izvještajnom periodu, Komisija za zaštitu prava nije imala nijedan predmet po žalbi na postupak dodjele ugovora o javno - privatnom partnerstvu.

Komisiji za zaštitu prava je u izvještajnom periodu od strane Upravnog suda Crne Gore dostavljeno ukupno 15 tužbi na odgovor, od kojih je, 7 tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2021. godini, a 8 tužbi izjavljeno na odluke Komisije za zaštitu prava donijete u 2022. godini. U odnosu na ukupan broj donijetih odluka Komisije u prvoj polovini 2022. godine (89 odluka), Upravnom sudu Crne Gore podnijeto je 8 tužbi, što iznosi 8,98%. Iz navedenog proizilazi da su ponuđači i naručioc i u 91,02 % slučajeva smatrali da su odluke Komisije za zaštitu prava donijete u prvoj polovini 2022. godini zakonite.

Takođe, u izvještajnom periodu Komisija za zaštitu prava je od strane Upravnog suda Crne Gore primila 12 presuda i 3 rješenja, donijetih u postupcima po tužbama izjavljenim protiv odluka Komisije za zaštitu prava, od čega 6 presuda kojima su usvojene tužbe i predmet vraćen Komisiji za zaštitu prava na ponovno odlučivanje, 6 presuda kojima su odbijene tužbe i 3 rješenja kojim se postupak obustavlja usljed odustanka tužioca od podnijete tužbe, s tim što se 1 presuda odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava koja je donijeta u 2021. godini, 9 presuda se odnosi na odluke Komisije za zaštitu prava koje su donijete u 2020. godini, 1 presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava koja je donijeta u 2019. godini i 1 presuda se odnosi na odluku Komisije za zaštitu prava koja je donijeta u 2018. godini, dok se jedno rješenje kojim se postupak obustavlja zbog odustanka tužioca od podnijete tužbe odnosi na odluku Komisije donijetu u 2021. godini, a dva rješenja na odluke Komisije donijete u 2020. godini.

Pored navedenog, u izvještajnom periodu Komisiji za zaštitu prava dostavljene su tri presude Vrhovnog suda Crne Gore, donijete po zahtjevima za ispitivanje presuda Upravnog suda Crne Gore. U dvije presude, Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan, dok je jednom presudom usvojio zahtjev za ispitivanje sudske odluke i preinačio odluku Upravnog suda Crne Gore, ali samo u dijelu odluke o troškovima spora.

Navedeni podaci jasno ukazuju da je Komisija za zaštitu prava od početka primjene novog Zakona o javnim nabavkama ostvarila značajne rezultate na planu zaštite prava i pravnih interesa svih učesnika u pokrenutim i sprovedenim postupcima javnih nabavki koji su bili predmet njenog rada u prvoj polovini 2022. godine i da je značajno doprinijela razvoju sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

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

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

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

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

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

Broj: 09-371/1-2022

Podgorica: 29.07.2022. godine