

Projekat "Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama  
(potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU"

## **Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori**

### **Polazno istraživanje Druga dopunjena verzija - novembar 2015. godine**

Pripremili: Vuk Maraš, direktor Monitoring programa MANS-a i Veselin Radulović, pravni savjetnik MANS-a

---

#### **UVOD**

Korupcija je jedan od najsloženijih i najčešćih problema savremenog društva. Ne postoji društvo koje nema problem sa korupcijom i u kome ona ne predstavlja manju ili veću opasnost. Kao posebno izražena javlja se u nedovoljno politički i socijalno razvijenim društvima. Ona posebnu opasnost predstavlja u ex socijalističkim zemljama koje su uglavnom preživljavale turbulentnu prošlost i koje su u poslednjih nekoliko decenija prolazile kroz procese tranzicije. Svjedoci smo da se sve zemlje Zapadnog Balkana, posebno članice EX YU susrijeću sa veoma ozbiljnim problemom korupcije koji je posebno izražen u oblastima od posebnog rizika, kao što su finansiranje političkih partija, sukob interesa, privatizacija i javne nabavke.

S obzirom na važnost teme za društvo i narod jedne države, kao i na količinu novca koja svake godine „nestaje“ u postupcima javnih nabavki, projekat „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU“ usmjeren je upravo na jačanje pritiska civilnog društva na vlasti zemalja Zapadnog Balkana radi uspostavljanja efikasnog sistema javnih nabavki i odgovornosti u trošenju javnih sredstava. Prije svega ideja je uspostavljanje sistema efikasne prevencije korupcije u ovoj oblasti. Projekat ima za cilj da podigne nivo razumijevanja uslova i zahtjeva EU koji se tiču upravljanja javnim nabavkama. Takođe, cilj je stvaranje jednostavnih alata koji će omogućiti veće uključivanje civilnog društva, i drugih stejkholdera, u donošenje odluka i kontrolu upravljanja javnih fondova, kao i izgradnja regionalnog mehanizma nadgledanja javnih nabavki od strane civilnog sektora.

Projekat “Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU” sprovode zajedno nevladine organizacije iz Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Makedonije i Slovačke a to su Fond otvorenog društva Bosne i Hercegovine, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Crne Gore, Fondacija za otvoreno društvo i Centar za razvoj neprofitnog sektora iz Srbije, Centar za građanske komunikacije iz Makedonije i Fondacija za otvoreno društvo Bratislava iz Slovačke.

Ideja regionalnog udruživanja je, sa jedne strane, upravo zbog toga što kako smo već naveli, cijeli region u manjoj ili većoj mjeri „pati od iste boljke“, a sa druge strane smatramo da upravo ovakve zajedničke analize, prvo na nacionalnom a zatim i na komparativnom nivou dati značajne rezultate, prije svega da će omogućiti stvaranje jednostavnih standarda, alata i vodiča za ocjenu i mjerenje transparentnosti i efektivnosti javnih nabavki. Pored toga uloga kolega iz Slovačke je značajna upravo zbog toga što bi oni trebali da prenesu svoja najbolja iskustva i prakse u dostizanju standarda EU, posebno s obzirom na to da je Slovačka zemlja koja je prošla proces tranzicije, i u kojoj je problem korupcije takođe vrlo aktuelan, uspjela da “savlada” i prevaziđe ove probleme i postane članica EU.

U nastavku je data polazna analiza oblasti javnih nabavki za Crnu Goru. Analiza je konsultovana i sa Upravom za javne nabavke i Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki i starješinama ovih institucija smo zahvalni na komentarima i sugestijama.

# SADRŽAJ

<b>1.</b>	<b>OBIM I STRUKTURA SREDSTAVA</b>	<b>4</b>
1.1.	<i>Porijeklo i izvor sredstava koja se koriste u postupcima javnih nabavki;</i>	4
1.2.	<i>Vrijednost javnih nabavki</i>	4
1.3.	<i>Vrsta postupaka koji se primjenjuju</i>	4
1.4.	<i>Prosječan broj ponuđača</i>	5
1.5.	<i>Prosječna vrijednost nabavljenih roba, usluga i radova</i>	6
1.6.	<i>Broj pokrenutih krivičnih postupaka, postupaka u slučaju povrede pravila postupka nabavki i postupaka za zaštitu prava ponuđača;</i>	7
1.7.	<i>Godišnja vrijednost javnih nabavki kao % BDP-a i državnog budžeta</i>	11
1.8.	<i>Godišnja vrijednost javnih nabavki u odnosu na vrstu naručilaca</i>	11
<b>2.</b>	<b>ANALIZA PRAVNOG OKVIRA</b>	<b>13</b>
2.1.	<i>Lista ključnih akata</i>	13
2.2.	<i>Pregled osnovnih zakonskih odredbi</i>	13
2.2.1.	Obveznici, izuzeća, transparentnost i anti-korupcija	13
2.2.2.	Vrste postupaka javnih nabavki	16
2.2.3.	Procedure prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki	17
2.2.4.	Naručioc	18
2.2.5.	Izuzeci od primjene Zakona	18
2.3.	<i>Postupci javnih nabavki</i>	19
2.3.1.	Prva faza - priprema tendera	19
2.3.2.	Druga faza - sprovođenje tenderskog postupka	20
2.4.	<i>Finansijski pragovi u odnosu na vrste preporuka</i>	25
2.5.	<i>Učešće u javnim nabavkama</i>	26
2.6.	<i>Pravni lijekovi za tenderski postupak</i>	26
2.7.	<i>Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume</i>	28
2.8.	<i>Izbor najpovoljnije ponude</i>	32
2.9.	<i>Kontrola i nadzor</i>	32
2.10.	<i>Sankcije za oblast javnih nabavki</i>	35
2.11.	<i>Zakonska zaštita u postupku javnih nabavki</i>	35
2.12.	<i>Plaćanje po ugovorima o javnim nabavkama</i>	36
2.13.	<i>Transparentnost sistema javnih nabavki</i>	36

<b>3.</b>	<b>ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA</b>	<b>37</b>
<b>3.1.</b>	<b><i>Uprava za javne nabavke</i></b>	<b>38</b>
3.1.1.	Nadležnosti	38
3.1.2.	Sastav	38
3.1.3.	Interna organizacija	39
3.1.4.	Nedostaci i primarne aktivnosti u narednom periodu	39
<b>3.2.</b>	<b><i>Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki</i></b>	<b>39</b>
3.2.1.	Nadležnosti	39
3.2.2.	Sastav	40
3.2.3.	Interna organizacija	40
3.2.4.	Nedostaci	40
<b>3.3.</b>	<b><i>Uprava za inspekcijske poslove</i></b>	<b>40</b>
3.3.1.	Nadležnosti	40
3.3.2.	Sastav	41
3.3.3.	Interna organizacija	41
3.3.4.	Nedostaci	41
<b>3.4.</b>	<b><i>Uloga nadležnog organa za zaštitu konkurencije</i></b>	<b>41</b>
<b>4.</b>	<b>PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE</b>	<b>42</b>

## 1. OBIM I STRUKTURA SREDSTAVA

### 1.1. Porijeklo i izvor sredstava koja se koriste u postupcima javnih nabavki;

Sredstva koja se koriste u postupcima javnih nabavki primarno potiču iz državnog i budžeta jedinica lokalne samouprave, jer su najveći naručioci javnih nabavki budžetske jedinice na državnom i lokalnom nivou. Kako se Zakon o javnim nabavkama primjenjuje i na privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa, jedan dio novca koji se utroši u postupku javnih nabavki otpada i na ne-državna sredstva.

### 1.2. Vrijednost javnih nabavki

Ukupan iznos sredstava utrošen kroz postupak javnih nabavki u 2014. godini bio je preko 327 miliona Eura, a godinu ranije značajno manji, preko 277 miliona Eura. U 2012. godini utrošak sredstava je bio veći iznosio je preko 323 miliona Eura, a godinu prije toga još viši, te je iznosio preko 377 miliona Eura.

Utrošena sredstva u 2011.	Utrošena sredstva u 2012.	Utrošena sredstva u 2013.	Utrošena sredstva u 2014.
377.260.094,38 EUR	323.155.258,90 EUR	277.001.460,50 EUR	327.161.639,73 EUR

Tabela 1: pregled utrošenih sredstava kroz postupak javnih nabavki u 2011., 2012., 2013. i 2014. godini<sup>1</sup>

### 1.3. Vrsta postupaka koji se primjenjuju

Crnogorski Zakon o javnim nabavkama poznaje sledeće postupke: 1) otvoreni postupak; 2) ograničeni postupak; 3) pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje; 4) pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje; 5) okvirni sporazum; 6) konkurs; 7) šoping i 8) neposredni sporazum dok je izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koje su stupile na snagu na proljeće 2015. godine ukinut postupak "konsultantska usluga".

U tabeli koja slijedi, dat je pregled utroška sredstava kroz pojedinačne postupke javnih nabavki koji su primjenjivani od 2011. do 2014. godine:

Postupak	Vrsta predmeta	Utrošena sredstva u 2011. (u EUR) <sup>a</sup>	Utrošena sredstva u 2012. (u EUR)	Utrošena sredstva u 2013. (u EUR)	Utrošena sredstva u 2014. (u EUR)
Otvoreni postupak	Robe		180.458.763,94	147.757.101,79	184.006.829,04
	Usluge		25.204.541,01	22.961.150,81	28.075.341,37
	Radovi		69.328.207,20	54.297.195,89	54.898.162,38
	<b>Ukupno</b>		<b>324.902.467,81</b>	<b>274.991.512,15</b>	<b>225.015.448,49</b>
Ograničeni postupak	Robe		0,00	60.889,17	0,00
	Usluge		70.000,00	0,00	6.497,40
	Radovi		0,00	0,00	0,00
	<b>Ukupno</b>		<b>335.265,00</b>	<b>70.000,00</b>	<b>60.889,17</b>
Pregovarački	Robe		3.360.631,92	2.862.510,41	3.344.850,92

<sup>a</sup> U zvaničnom izvještaju za 2011. godinu nema pregleda po vrstama predmeta javnih nabavki (robe, usluge ili radovi) za svaki od sprovedenih postupaka, već je metodologija izveštavanja unaprijedena tek prilikom izveštavanja za 2012. godinu.

postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	Usluge		4.306.762,39	4.057.999,52	4.056.971,56
	Radovi		2.678.712,01	2.099.429,31	1.299.266,04
	<b>Ukupno</b>	<b>13.463.058,74</b>	<b>10.346.106,32</b>	<b>9.019.939,24</b>	<b>8.701.088,52</b>
Pregovarački postupak sa prethodno objavljivanim pozivom za javno nadmetanje	Robe		35.000,00	14.750,00	0,00
	Usluge		16.200,00	130.501,72	0,00
	Radovi		314.058,56	0,00	0,00
	<b>Ukupno</b>	<b>57.312,00</b>	<b>365.258,56</b>	<b>145.251,72</b>	<b>0,00</b>
Okvirni sporazum	Robe		695.921,39	2.122.630,22	10.181.449,43
	Usluge		2.567.262,12	3.331.158,98	3.155.565,26
	Radovi		0,00	50.000,00	243.812,00
	<b>Ukupno</b>	<b>3.201.748,80</b>	<b>3.263.183,51</b>	<b>5.503.789,2</b>	<b>13.580.826,69</b>
Konsultantska usluga	Robe		0,00	0,00	0,00
	Usluge		453.210,00	199.660,00	239.820,00
	Radovi		0,00	0,00	0,00
	<b>Ukupno</b>	<b>0,00</b>	<b>453.210,00</b>	<b>199.660,00</b>	<b>239.820,00</b>
Konkurs	Robe		0,00	0,00	0,00
	Usluge		3.400,00	0,00	42.117,00
	Radovi		0,00	0,00	0,00
	<b>Ukupno</b>	<b>654.068,00</b>	<b>3.400,00</b>	<b>0,00</b>	<b>42.117,00</b>
Šoping	Robe		5.942.124,40	7.936.489,56	8.478.532,55
	Usluge		4.440.708,70	5.096.585,94	5.585.544,28
	Radovi		3.558.412,67	3.572.641,92	2.818.841,98
	<b>Ukupno</b>	<b>15.507.728,70</b>	<b>13.941.245,77</b>	<b>16.605.717,42</b>	<b>16.882.918,81</b>
Neposredni sporazum	Robe		9.790.291,61	9.254.977,54	9.170.951,55
	Usluge		8.451.628,46	9.215.543,30	10.198.017,48
	Radovi		1.479.422,52	1.980.244,42	1.359.069,49
	<b>Ukupno</b>	<b>19.138.445,33</b>	<b>19.721.342,59</b>	<b>20.450.765,26</b>	<b>20.728.038,52</b>
<b>Ukupno</b>	<b>377.260.094,38</b>	<b>323.155.258,90</b>	<b>277.001.460,50</b>	<b>327.161.639,73</b>	

Tabela 2: pregled utrošenih sredstava kroz postupak javnih nabavki u 2011<sup>2</sup>., 2012., 2013. i 2014. godini po vrstama postupaka<sup>3</sup>

#### 1.4. Prosječan broj ponuđača

Ukupan broj zaključenih ugovora kroz sve postupke javnih nabavki u 2014. godini bio je 5799, dok je godinu ranije to bilo 5325. U 2012. godini broj ugovora bio je 4423 a u godini prije toga, 2011., 6011. U svakoj od prethodnih godina broj neposrednih sporazuma bio je velik i kretao se od skoro 59 hiljada u 2012. godini do preko 70 hiljada, u 2014. godini.

Tip ugovora / godina	2011.	2012.	2013.	2014.
Šoping	3457	1729	2330	2771
Nabavke velike vrijednosti	2554	2694	2995	3028
Neposredni sporazum	57963	54370	64579	70659
<b>Ukupno</b>	<b>63974</b>	<b>58793</b>	<b>69904</b>	<b>76458</b>

Tabela 3: pregled broja ugovora o javnim nabavkama u 2011., 2012., 2013. i 2014. godini<sup>4</sup>

Prosječan broj ponuda po tenderu kroz godine opada, pa je tako u 2014. godini bio 3,52 dok je u 2011. godini iznosio 4,34.

Godina	Prosječan broj ponuda po tenderu
2011.	4,34
2012.	4,09
2013.	3,10
2014.	3,52

Tabela 4: pregled prosječnog broja ponuda po tenderima u 2011., 2012., 2013. i 2014. godini<sup>5</sup>

### 1.5. Prosječna vrijednost nabavljenih roba, usluga i radova

U tabeli koja slijedi dat je pregled prosječne vrijednosti ugovora<sup>b</sup> po vrstama postupaka javnih nabavki u 2011., 2012., 2013. i 2014. godini.

Postupak	Utrošena sredstva u 2011. (u EUR)	Broj ugovora	Prosječan iznos ugovora (u EUR)	Utrošena sredstva u 2012. (u EUR)	Broj ugovora	Prosječan iznos ugovora (u EUR)	Utrošena sredstva u 2013. (u EUR)	Broj ugovora	Prosječan iznos ugovora (u EUR)	Utrošena sredstva u 2014. (u EUR)	Broj ugovora	Prosječan iznos ugovora (u EUR)
	A	B	A/B									
Otvoreni postupak	324.902.467,81	2.373	136.916,34	274.991.512,15	2.465	111.558,42	225.015.448,49	2747	81.913,16	266.980.332,79	2679	99.656,72
Ograničeni postupak	335.265,00	3	111.755,00	70.000,00	2	35.000,00	60.889,17	2	30.444,59	6.497,40	1	6.497,40
Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje;	57.312,00	3	19.104,00	365.258,56	4	91.314,64	145.251,72	6	24.208,62	0,00	0	0,00

<sup>b</sup> Prosječne vrijednosti ugovora izračunate su podjelom ukupne vrijednosti javnih nabavki za jedan specifičan postupak brojem zaključenih ugovora za taj isti postupak.



postupka javnih nabavki (ranije Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki) kao i državno tužilaštvo, ukoliko se utvrdi postojanje elemenata krivičnog djela.

U javno dostupnoj dokumentaciji postoje informacije o postupcima koje je sprovodila Uprava za javne nabavke za 2011., 2012., 2013. i 2014. godinu, ali kada je u pitanju Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, javno su dostupni samo podaci iz izvještaja za 2012. i 2013. godinu. Nema podataka da je i jedan postupak pred nadležnim državnim tužilaštvom pokrenut u prethodne tri godine zbog postupka javnih nabavki.

### ***Uprava za javne nabavke***

U toku 2011. godine Upravi za javne nabavke (u trenutku sačinjavanja informacije institucija je bila Direkcija - prim.aut) pristiglo je 140 prijava o potencijalnim nepravilnostima u postupku javnih nabavki, koje su u većini slučajeva podnijete od strane civilnog sektora. Postupajući po navedenim prijavama, tražena je kompletna dokumentacija od naručioca koja prati tok spornog postupka i nakon detaljne analize istog, sačinjen je izvještaj koji je sadržao nalaz i mišljenje Uprave za javne nabavke koji se odnosi na predmetni postupak.<sup>7</sup>

Postupajući po prijavama, utvrđeno je da je 26 prijava bilo osnovano, te da naručilac nije sproveo postupak u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon utvrđenih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, izvještaj Direkcije za javne nabavke je proslijeđen Državnoj revizorkoj instituciji, Ministarstvu finansija, naručiocu na koga se prijava odnosi, kao i podnosiocu prijave. 112 podnešenih prijava je neosnovano, tj. postupajući po istim utvrđeno je nepostojanje prekršaja. Po jednoj prijavi Uprava je obavijestila podnosioca prijave o svojoj nenadležnosti u vezi predmeta prijave, dok je jedan postupak javne nabavke, koji je bio predmet prijave, poništen, a ponovljeni postupak po identičnom predmetu javne nabavke, sproveden je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.<sup>8</sup>

U 2011. godini podnijeta je jedna prijava o postojanju korupcije u postupku javne nabavke, putem telefona, od strane anonimnog podnosioca, o istoj podnijeta je inicijativa Upravi za antikorupcijsku inicijativu.<sup>9</sup>

U 2012. godini podnijeta je 1 prijava o postojanju korupcije u postupku javnih nabavki, elektronskim putem, od strane SMART TACH. d.o.o., o kojoj je podnijeta inicijativa Upravi za antikorupcijsku inicijativu i dostavljeno Vrhovnom državnom tužilaštvu na dalju nadležnost.<sup>10</sup>

U 2013. i 2014. godini nije bilo prijava korupcije u javnim nabavkama Upravi.

### ***Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki***

#### **Podaci za 2012. godinu**

Državna komisija je u 2012. godini, od ukupno 545 predmeta<sup>c</sup> po žalbama koje je prvi put imala u radu, odlučila o 516 žalbi. Od ukupnog broja riješenih predmeta po žalbama po kojima je Državna komisija prvi put odlučivala u 2012. godini, 375 žalbi je izjavljeno u otvorenim postupcima javnih nabavki, 121 žalba je izjavljena u postupcima javnih nabavki šopingom, tri žalbe su izjavljene u pregovaračkim postupcima bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, dvije žalbe su izjavljene u postupcima javnih

---

<sup>c</sup> Ukupno 23 predmeta iz 2011. i 522 iz 2012. godine

nabavki konkursom, a 15 žalbi je izjavljeno u postupcima koji nijesu postupci javnih nabavki u smislu Zakona o javnim nabavkama i u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene neuredne žalbe po kojima Državna komisija nije mogla postupati.<sup>11</sup>

Državna komisija je u periodu od 01. januara do 31. decembra 2012.godine odlučila po 516 izjavljenih žalbi - po 505 žalbi u redovnom postupku i ostalih 11 žalbi tokom obavezne kontrole postupaka javnih nabavki i postupanja po žalbama u ponovnom postupku po presudama Upravnog suda Crne Gore.<sup>12</sup>

U postupku odlučivanja po osnovu 505 izjavljenih žalbi u redovnom postupku, Državna komisija je donijela 471 meritornu odluku. Pored toga u 11 slučajeva odnosno žalbi Državna komisija je donijela 10 odluka o prekidu postupka<sup>d</sup>. Od ukupno 10 prekinutih postupaka po žalbama, Državna komisija je u 2012. godini nastavila i okončala šest prekinutih postupaka, dok četiri prekinuta postupka nijesu okončani u 2012.godini, jer se nisu stekli potrebni uslovi za nastavak postupka, pa su preneseni u 2013.godinu.<sup>13</sup>

Takođe, prema Zakonu o javnim nabavkama, propisano je da je naručilac dužan da u postupku javne nabavke čija vrijednost prelazi 500.000 eura, u roku od pet dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, dostavi Državnoj komisiji potpunu dokumentaciju u postupku javne nabavke radi kontrole sprovedenog postupka javne nabavke.

Radi obavezne kontrole u ovoj vrsti postupka, Državnoj komisiji je u 2012. godini, dostavljena potpuna dokumentacija za 46 postupaka javnih nabavki, od kojih je u 2012. godini izvršena obavezna kontrola u 41 postupku vrijednosti preko 500.000 eura, dok je u četiri postupka javnih nabavki Državna komisija utvrdila da njihova stvarna vrijednost, nakon donošenja i objavljivanja odluka o izboru najpovoljnijih ponuda, ne prelazi 500.000 eura, pa je dokumentaciju u vezi ovih postupaka javnih nabavki vratila naručiocima. Jedan postupak javne nabavke koji podliježe obaveznoj kontroli ostao je neriješen na kraju 2012. godine iz razloga što je potpuna dokumentacija za isti od strane naručioca dostavljena Državnoj komisiji samim krajem 2012. godine, pa je kontrola ovog postupka prenesena u 2013. godinu.

Od ukupno 41 postupka koji su bili predmet obavezne kontrole u 2012. godini, za 23 postupka javnih nabavki Državna komisija je utvrdila da su u cjelosti sprovedeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Za 10 postupaka javnih nabavki je utvrđeno da su sprovedeni suprotno Zakonu o javnim nabavkama i oni su poništeni u cjelosti, a za osam postupaka javnih nabavki je utvrđeno postojanje određenih nepravilnosti, odnosno da je postupljeno suprotno Zakonu o javnim nabavkama i te postupke javnih nabavki Komisija je vratila naručiocima na ponovni postupak i odlučivanje.

### **Podaci za 2013. godinu**

Državna komisija je u toku 2013. godine imala u radu ukupno 905 predmeta, od čega 35 predmeta prenijetih iz 2012.godine, 831 predmeta (žalbe, obavezne kontrole i zahtjevi) koji su primljeni u 2013. godini i 39 predmeta iz ranijih godina i 2013. godine koji su vraćeni presudama Upravnog suda Crne Gore na ponovno rješavanje. Državna komisija je donijela ukupno 823 odluke, od čega 753 meritorne odluke, 60 zaključaka o spajanju postupaka po dvije ili više žalbi, četiri zaključaka o prekidu postupaka do ispunjenja određenog odložnog uslova i šest odluka po raznim zahtjevima.

---

<sup>d</sup> Jednom odlukom je prekinut postupak p dvije žalbe po kojima su postupci odlučivanja bili spojeni u jedan postupak do donošenja odluke od strane naručioca, a sa devet odluka je prekinut postupak po osnovu devet žalbi do donošenja odluka Upravnog suda Crne Gore.

Državna komisija je u 2013. godini, od ukupno 776 (28 iz 2012.g. i 748 iz 2013.g.) predmeta po žalbama koje je prvi put imala u radu, odlučila o 741 žalbi. Od ukupnog broja riješenih predmeta po žalbama po kojima je Državna komisija prvi put odlučivala u 2013.godini, 447 žalbi je izjavljeno u otvorenim postupcima javnih nabavki, 283 žalbi je izjavljeno u postupcima javnih nabavki šopingom, jedna žalba je izjavljena u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, a 10 žalbi je izjavljeno u postupcima koji nijesu postupci javnih nabavki u smislu Zakona o javnim nabavkama i u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene neuredne žalbe po kojima Državna komisija nije mogla postupati.

Državna komisija je u 2013. godini imala u radu 73 predmeta obavezne kontrole postupaka javnih nabavki, od čega jedan predmet koji je prenesen iz 2012. godine i 72 predmeta za koje je dokumentacija dostavljena od strane naručilaca u 2013. godini. Od ukupnog broja predmeta obavezne kontrole Državna komisija je završila 66 predmeta, odnosno izvršila kontrolu 66 postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 eura, od čega je u tri postupka vršila i ponovnu kontrolu, u jednom postupku nije vršila ponovnu kontrolu, dok je u jednom predmetu utvrdila da stvarna vrijednost javne nabavke ne prelazi iznos od 500.000 eura, te da se ne radi o postupku javne nabavke koji podliježe obaveznoj kontroli, pa je dokumentaciju ovog postupka javne nabavke vratila naručiocu. Dva postupka javnih nabavki koji podliježu obaveznoj kontroli ostali su neriješeni na kraju 2013. godine iz razloga što je potpuna dokumentacija za iste od strane naručioca dostavljena Državnoj komisiji dana 30. odnosno 31. decembra 2013. godine, zbog čega je kontrola ovih postupaka javnih nabavki prenesena u 2014. godinu.

Od ukupno 66 postupaka javnih nabavki koji su bili predmet obavezne kontrole Državne komisije u 2013. godini, za 40 postupka javnih nabavki Državna komisija je utvrdila da su u cjelosti sprovedeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, zatim za 2 postupka javne nabavke je utvrdila da su sprovedeni suprotno Zakonu o javnim nabavkama i iste je poništila u cjelosti, a za 24 postupaka javnih nabavki je utvrdila da su u istim učinjene određene nepravilnosti odnosno da je postupljeno suprotno Zakonu o javnim nabavkama i te postupke javnih nabavki je vratila naručiocima na ponovni postupak i odlučivanje. Od 24 postupka javnih nabavki koji su odlukama Državne komisije djelimično poništeni i vraćeni naručiocima na ponovni postupak i odlučivanje, u četiri postupka javnih nabavki, naručilac je po novodonijetoj odluci dostavio Državnoj komisiji dokumentaciju radi ponovne kontrole i Državna komisija je u tri postupka utvrdila da su sprovedeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, a u jednom postupku javne nabavke je utvrdila da se više ne radi o postupku javne nabavke koji podliježe obaveznoj kontroli u smislu člana 144 Zakona o javnim nabavkama imajući u vidu stvarnu vrijednost te javne nabavke nakon novodonijete odluke o izboru najpovoljnije ponude. U ostalim slučajevima Državnoj komisiji nije ponovo dostavljana dokumentacija radi ponovne obavezne kontrole, a to iz razloga što su naručioci u ponovnim postupcima odlučivanja, postupajući po nalogima Državne komisije, utvrdili da za određene partije, odnosno djelove predmetne javne nabavke nema nijedna ispravna ponuda, te da je konačna vrijednost predmetne javne nabavke ispod 500.000 eura.

### **Podaci za 2014. godinu**

Državna komisija je u toku 2014. godine imala u radu ukupno 969 predmeta, od čega 44 predmeta prenijetih iz 2013.godine, 899 predmeta (žalbe, obavezne kontrole i zahtjevi) koji su primljeni u 2014. godini i 26 predmeta iz 2013. i 2014. godine koji su u 2014. godini vraćeni presudama Upravnog suda Crne Gore na ponovno rješavanje.

Državna komisija je u toku 2014. godine donijela ukupno 850 odluka, od čega 789 meritornih odluka, 45 zaključaka o spajanju postupaka po dvije ili više žalbi odnosno spajanju postupaka po žalbama i

zahtjevima, jedan zaključak o prekidu postupaka po žalbi do ispunjenja određenog odložnog uslova, 11 odluka po raznim zahtjevima i četiri odluke po službenoj dužnosti.

Najviše predmeta u radu Državne komisije činile su žalbe, ukupno 768. Od toga, najviše ih je usvojeno pa je postupak poništen djelimično ili u cjelosti (311), odbačeno (137) i odbijeno kao neosnovano (122).

Predmeti koji su ostali neriješeni na kraju 2014. godine (77 predmeta) primljeni su u toku decembra 2014. godine, a ostali su neriješeni uglavnom iz razloga što nije istekao rok za postupanje naručilaca po žalbi i za dostavljanje spisa predmeta iii što nisu dostavljeni kompletni spisi predmeta, kao i iz razloga što je Državna komisija u toku 2014. godine punih osam mjeseci radila u nepotpunom sastavu tj. bez jednog člana Državne komisije.

Državna komisija je tokom 2014. godine ukupno kontrolisala i 76 javnih nabavki čija vrijednost prelazi 500 hiljada eura, od čega su sve kontrole, sem jedne, uspješno okončane.

### **1.7. Godišnja vrijednost javnih nabavki kao % BDP-a i državnog budžeta**

Udio javnih nabavki u bruto društvenom proizvodu (BDP) Crne Gore u 2011. godini bio je 11,67% a u godini nakon toga, opao je na 10,26%. U 2013. dodatno je opao na 8,30% da bi se sledeće godine povećao na 9,62%. Više informacija dato je u tabeli koja slijedi:

Godina	Ukupno javne nabavke (u EUR)	BDP (u EUR)	% učešća JN u BDP	Budžet (u EUR)	% učešća JN u Budžetu
	A	B	A/B*100	B2	A/B2*100
2011.	377.260.094,38	3.234.000.000,00	11,67%	1.400.606.987,97	26,94
2012.	323.155.258,90	3.149.000.000,00	10,26%	1.408.299.482,92	22,95
2013	277.001.460,50	3.335.900.000,00	8,30%	1.375.793.668,99	20,13
2014	327.161.639,73	3.400.000.000,00*	9,62%	1.337.605.069,81	24,45

\*BDP Crne Gore prema preliminarnim podacima za 2014. godinu<sup>e</sup>

*Tabela 6: učešće javnih nabavki u BDP-u i Budžetu Crne Gore za 2011., 2012., 2013 i 2014. godinu<sup>14</sup>*

### **1.8. Godišnja vrijednost javnih nabavki u odnosu na vrstu naručilaca**

U dijelu koji se odnosi na učešće pojedinih grupa naručioca u ukupnim javnim nabavkama u 2011. godini, u nominalnom iznosu, ne postoje javno dostupni podaci. Ipak, u 2012. godini po prvi put, podaci se prezentuju na ovaj način, sa čim se nastavlja i 2013. godine da bi u izvještaju za 2014. ovi podaci bili izostavljeni. Detaljniji podaci dati su u tabeli koja slijedi:

<sup>e</sup> Uprava za javne nabavke, *Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.

Vrsta naručioca	2011. godina			2012. godina			2013. godina			2014. godina		
	Broj ugovora	Ukupna vrijednost JN	% učešća	Broj ugovora	Ukupna vrijednost JN	% učešća	Broj ugovora	Ukupna vrijednost JN	% učešća	Broj ugovora	Ukupna vrijednost JN	% učešća
Državni organi, organizacije i službe	Ovi podaci se ne sadrže u godišnjem izvještaju o javnim nabavkama											
Javne službe i drugi organi čiji je osnivač država												
Organi jedinica lokalne samouprave												
Javne službe i drugi organi lokalne samouprave i organi uprave												
<b>Ukupno</b>												
	<b>58.793</b>	4.271	10.995	29.811	13.716	85.574.105,67 €	26,48	15.524	49.839.970,40 €	17,99		
	<b>323.155.258,90 €</b>	16.276.634,83 €	17.494.830,93 €	203.809.687,47 €	203.809.687,47 €	63,07	34.824	177.862.710,13 €	64,21			
	<b>100,00</b>	5,04	5,41	63,07	26,48							
	<b>69.904</b>	5.258	14.298	34.824	15.524							
	<b>277.001.460,50</b>	24.926.294,33 €	24.372.485,64 €	177.862.710,13 €	49.839.970,40 €							
	<b>100,00</b>	9,00	8,80	64,21	17,99							
	Ovi podaci se ne sadrže u godišnjem izvještaju o javnim nabavkama											

Tabela 7: učešće grupa naručilaca u ukupnim javnim nabavkama u 2012. godini<sup>15</sup>

## **2. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA**

### **2.1. Lista ključnih akata**

U nastavku je data lista akata kojima se trenutno direktno definiše postupak javnih nabavki u Crnoj Gori:

- a) Zakon o javnim nabavkama;
- b) Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda;
- c) Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki;
- d) Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila;
- e) Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki.

### **2.2. Pregled osnovnih zakonskih odredbi**

#### **2.2.1. Obveznici, izuzeća, transparentnost i anti-korupcija**

Postupak javnih nabavki regulisan je Zakonom o javnim nabavkama, na osnovu koga je donesen i niz podzakonskih akata, kojima se dodatno razrađuje njegovo sprovođenje.

U članu 3. Zakona propisani su izuzeci od primjene ovog zakona i u stavu 2 tog člana je naglašeno da se ovaj zakon ne primjenjuje na postupak davanja koncesija i pružanja usluga, odnosno angažovanje stručnjaka u postupku privatizacije privrede, na prodaju i davanje u zakup zemljišta, zgrada i drugih nepokretnih i pokretnih stvari ili prava.

Takođe, Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost propisano je da se način i postupak sprovođenja javne nabavke specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koja se koriste u radu Agencije uređuju aktom direktora Agencije.

Postupak davanja koncesija uređen je Zakonom o koncesijama.

Zakon o javnim nabavkama donesen je 29.07.2011. godine, objavljen je 15.08.2011. godine, stupio je na snagu 23.08.2011. godine, a primjenjuje se od 01.01.2012. godine. Zakon je u 2014. godini značajno izmijenjen, nove izmjene i dopune usvojene su 16.12.2014. a njihova primjena otpočela je u maju 2015. godine. Prethodno su na snazi bila dva zakona o javnim nabavkama, iz 2001 i 2006 godine.

#### **Obveznici Zakona i određene nedorečenosti Zakona**

Član 2 Zakona o javnim nabavkama definiše da se ovaj zakon primjenjuje na:

- 1) državne organe, organe jedinice lokalne samouprave, javne službe i druge korisnike sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda;
- 2) privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa;
- 3) privredna društva, pravna lica, preduzetnike i fizička lica koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava budžeta Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili sredstava privrednog društva, odnosno pravnog lica iz tačke 2 ovog stava;

4) privredna društva, pravna lica i preduzetnike koji obavljaju djelatnost u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja u skladu sa odredbama čl. 108 do 113 ovog zakona.

U dijelu koji se odnosi na obavezu primjene zakona od strane privrednih društava i pravnih lica koja vrše poslove od javnog interesa, zakon razlikuje tri kategorije:

- 1) oni u kojima država, odnosno jedinica lokalne samouprave posjeduje više od 50% akcija, odnosno udjela u privrednom društvu ili pravnom licu;
- 2) oni u kojima više od polovine članova organa upravljanja tog privrednog društva, odnosno pravnog lica čine predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave;
- 3) oni u kojima više od polovine glasova u organu upravljanja privrednog društva, odnosno pravnog lica imaju predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave;
- 4) oni nad kojima državni organ, organ jedinice lokalne samouprave, javna služba i drugi korisnik sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda vrši nadzor nad radom.

Takođe, Zakon kaže da se za diplomatsko-konzularna predstavništava Crne Gore u inostranstvu, vojno-diplomatske predstavnike i jedinice Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i mirovnim misijama i druge aktivnosti u inostranstvu, vrste postupaka javnih nabavki i način njihovog sprovođenja uređuju propisom Vlade Crne Gore.

Dalje, Zakon propisuje obavezu Uprave za javne nabavke da priprema listu obveznika primjene zakona (naručilaca), kao i obavezu novo-osnovanih naručilaca da Upravi podnese prijavu radi evidentiranja na Listi naručilaca, u roku od 30 dana od dana sticanja svojstva naručioca.

Lista naručilaca objavljuje se na portalu javnih nabavki i ažurira u roku od tri dana od dana podnošenja prijave novo-osnovanog naručioca. Naručilac je dužan da primjenjuje Zakon o javnim nabavkama i u slučaju kada nije evidentiran na listi naručilaca.

Član 1. stav 1. tačka 1. Zakona o javnim nabavkama definiše da su obveznici zakona državni organi, organi jedinice lokalne samouprave, javne službe. Iako Zakon prilično precizno definiše ko su obveznici njegove primjene, u praksi se on slobodno tumači, pa na primjer nije bilo jasno da li su političke partije i sindikat obveznici, jer je od svih sindikata samo sindikat policije jednom objavio poziv na javno nadmetanje, kao i Demokratska partija socijalista. Stoga, očigledno je potrebno dodatno normiranje obveznika zakona, kako bi se obezbijedila njegova puna preciznost.

Zakon u značenju izraza ne daje tumačenje "javnih prihoda. Nedostatak definisanja javnih prihoda u Zakonu o javnim nabavkama Crne Gore ostavlja prostor za slobodnije tumačenje i izbjegavanje primjene zakona. Na primjer, neko od korisnika budžetskih sredstava može da dobije sredstva za određenu nabavku od stranih donatora. Ta sredstva nijesu iz budžeta i ako bi se samo budžetska sredstva smatrala "javnim приходima", u ovom slučaju bi se dobijena sredstva mogla trošiti bez javnog nadmetanja i netransparentno, ako donator ne bi insistirao da se javno nadmetanje obavi.

Isto tako, javna ustanova (na primjer škola) može da prikupi sredstva na neki drugi način (na primjer od roditelja za aktivnosti kao što su ekskurzije, škole u prirodi i dr.). Ako ta sredstva ne bi smatrali "javnim prihodima" u smislu ovog zakona, izbor agencija i hotela za navedene aktivnosti vršio bi se bez javnog nadmetanja, što nije bio rijedak slučaj u praksi.

Ipak, imajući u vidu da su obveznici primjene zakona preciznije definisani od samog termina javnih prihoda, veći problemi u praksi nisu prisutni. Svakako, dodatno normiranje i u ovom dijelu prijeko je potrebno u tokom buduće izmjene zakona.

### ***Načelo transparentnosti postupka javnih nabavki***

Stavom 1 člana 7 se bliže definiše koja dokumenta objavljuje nadležni organ uprave. Međutim, nedostatak je što nije precizno definisano gdje se objavljuju dokumenta. U praksi, ipak, samo na jednom mjestu dostupni su relevantni podaci o javnim nabavkama, na portalu kojim rukovodi Uprava za javne nabavke.

Na štetu transparentnosti čitavog postupka, posebno onih koji su rizični za nastanak korupcije, zakon ne obezbjeđuje na isti način i objavljivanje saglasnosti koje nadležni organ daje naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje određenih postupaka javne nabavke.

U prethodnom periodu ustaljena je praksa većine naručilaca da se odredbe ugovora o javnim nabavkama značajno mijenjaju nakon njegovog potpisivanja, i ranije ova dokumenta nisu bila dostupna javnosti. Ipak, sada je i ovaj segment učinjen transparentnim, preko portala za javne nabavke.

### ***Zaštita podataka***

Stav 1, tačka 1, člana 9 definiše da je naručilac dužan da čuva kao tajne podatke sadržane u ponudi, koji su u skladu sa zakonom utvrđeni kao tajni i koje je ponuđač označio u ponudi kao tajne.

Ovakvo propisivanje omogućava proizvoljno ograničavanje transparentnosti od strane ponuđača, jer ponuđač, na primjer, može označiti kao tajne podatke i one podatke za koje ne postoji pravni osnov na osnovu kojih su ti podaci podaci tajni.

### ***Antikorupcijsko pravilo***

Članom 15. je propisana dužnost naručioca da odbaci odnosno odbije ponudu ukoliko utvrdi da je ponuđač dao ili ponudio mito ili prijetio licu koje je na bilo koji način bilo uključeno u postupak javne nabavke. Ipak, u praksi je ovo rješenje nesprovodivo, jer da bi ponuđač utvrdio ove dvije situacije, u skladu sa crnogorskim pravnim sistemom, morao bi da ima pravnosnažnu presudu protiv tog lica.

Dalje, ova mjera se odnosi na tok postupka do donošenja odluka o dodjeli javnih nabavki. Na ovaj način nije prepoznata mogućnost nastanka i obaveza prijavljivanja korupcije i nakon potpisivanja ugovora, kao i ostalih oblika korupcije (na primjer sklapanje kartelskih sporazuma u svrhu uticaja na rezultat nadmetanja, neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu kvaliteta, cijene i roka), kao ni mjere koje treba preduzeti da bi se spriječio njihov nastanak.

### ***Sprječavanje sukoba interesa na strani naručioca ili ponuđača***

Stavom 5 člana 16 je definisano da lica koje, u ime naručioca, vrši neke od poslova javne nabavke mora potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju konflikta interesa. Takođe, stavom 3 člana 17 definisano je i da ponuđač treba podnijeti izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Međutim, zakon ne propisuje bilo koji način kontrole ili potvrde tačnosti datih izjava, obzirom da je logično da lica koja krše Zakon neće sama prijaviti postojanje sukoba interesa.

### ***Ništavost postupka i evidentiranje sukoba interesa***

Stav 1 člana 18 propisuje da je postupak javne nabavke sproveden uz postojanje sukoba interesa ništavan. Međutim, nije propisano ko pokreće postupak i utvrđuje ništavost, šta se dešava nakon utvrđivanja ništavosti ako je sukob interesa otkriven nakon potpisivanja ugovora, da li se pokreće novi postupak javne nabavke i šta se dešava sa troškovima koje je već pretrpio ponuđač.

### **2.2.2. Vrste postupaka javnih nabavki**

Postupci koje predviđa Zakon o javnim nabavkama su: Otvoreni postupak javne nabavke (član 22) ograničeni postupak javne nabavke (član 23), pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje (član 24), pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje (član 25), okvirni sporazum (član 26), konkurs (član 28), šoping (član 29) i neposredni sporazum (član 30). Poslednjim izmjenama zakona kao postupak je uklonjena konsultantska usluga (član 27 starog zakona).

Autor je mišljenja da za svaki postupak javne nabavke pojedinačno nije dovoljno definisan sam tok postupka, što ostavlja prostora za slobodne interpretacije samog postupka koje se odnose na mijenjanje kriterijuma u samom postupku (na primjer na povećanje procijenjene vrijednosti i na donošenje diskrecionih odluka koje narušavaju konkurentnost i ravnopravnost).

#### ***Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje***

U tački 2 stava 1 člana 24 je definisano da pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sprovede kada zbog prirode roba, usluga i radova ili rizika koji se odnose na konkretnu javnu nabavku nije moguće odrediti procijenjenu vrijednost javne nabavke.

Rizik od postojanja korupcije i sukoba interesa u ovom postupku javne nabavke izuzetno je visok ne samo u Crnoj Gori već i u drugim zemljama, pa se ovim, nedovoljno definisanim i preciziranim stavom, ostavlja prostor za slobodnu interpretaciju navedenih slučajeva, jer nije ograničeno sprovođenje ovog postupka kako u broju mogućih postupaka, tako ni u novčanim iznosima.

#### ***Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje***

Pregovarački postupak je u prethodnim godinama često korišten za sprovođenje dodatnih radova od strane ponuđača koji su prethodno bili angažovani. Kroz ovaj postupak su naručioci dodjelivali na nivou godine i višemilionske iznose. Rizik od postojanja korupcije i sukoba interesa u ovom postupku javne nabavke je izuzetno visok, a Evropski sud pravde i Evropska komisija su izričiti da se ovaj postupak može sprovesti samo u izuzetnim okolnostima.

Međutim, zakon u članu 25 ne ograničiva broj i veoma limitirano ograničava ukupan iznos postupaka dodjele sličnih i dodatnih usluga i radova koje nisu obuhvaćeni prvobitnim ugovorom javne nabavke. Na ovaj način se, po mišljenju autora, omogućava favorizovanje određenih kompanija koje su stalno angažovane od strane pojedinih naručilaca za obavljanje sličnih, naknadnih i dodatnih radova i usluga.

### **2.2.3. Procedure prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki**

#### ***Prethodna saglasnost***

Član 31 definiše da je naručilac dužan pribaviti prethodnu saglasnost od nadležnog organa prije otpočinjanja postupka javne nabavke u regovaračkom postupku sa i bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje.

Stav 4 ovog zakona definiše da nadležni organ odlučuje o zahtjevu naručioca, bez sprovođenja ispitnog postupka, u roku od osam dana od dana prijema urednog zahtjeva. Međutim, postavlja se pitanje svrsishodnosti davanja saglasnosti ako se ne sprovodi ispitni postupak.

Stav 6 ovog člana definiše da ukoliko nadležni organ ne odluči o zahtjevu u roku od 8 dana, naručilac može da sprovede postupak javne nabavke bez saglasnosti nadležnog organa.

Naručilac ne bi trebao da sprovede postupak nabavke, dok nadležni organ ne da saglasnost na postupak. Ovo je posebno bitno jer je moguće da postane praksa da se ovi postupci spovode bez ikakve kontrole, jer saglasnost nije data u roku zbog mogućih nemarnosti ili nedostatka kapaciteta nadležnog organa. Takođe, zakon ne propisuje nikakve mjere za ovakva propuštanja nadležnog organa.

#### ***Objedinjavanje javnih nabavki***

Član 33 definiše da javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi može da sprovodi naručilac određen propisom Vlade, a za potrebe organa jedinice lokalne samouprave naručilac određen propisom nadležnog organa lokalne samouprave.

Međutim, zakon ne definiše da se u pozivu mora precizirati na koju instituciju se javna nabavka odnosi kad drugi naručilac sprovodi javne nabavke za njene potrebe, pa je na taj način otežano praćenje potrošnje sredstava od strane pojedinačnih naručilaca za čije potrebe jedna institucija obavlja postupak javnih nabavki.

#### ***Korišćenje tehničkih karakteristika ili specifikacija***

Član 51. navodi da naručilac ne smije u tenderskoj dokumentaciji koristiti ili se pozivati na tehničke karakteristike ili specifikacije, robni znak, patent ili tip, ni posebno porijeklo ili proizvodnju koje označavaju robe, usluge ili radove, ako bi takvim označavanjem dao prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano da isključi ostale ponuđače.

Međutim, stavom 2. naručiocima se ostavlja mogućnost da kada naručilac ne može u tenderskoj dokumentaciji da opiše predmet javne nabavke na način kojim se obezbjeđuje da karakteristike ili specifikacije budu razumljive ponuđačima, može navesti elemente kao što je robni znak, patent, tip ili proizvođač pod uslovom da takav navod bude praćen riječima "ili ekvivalentno".

Prema dosadašnjoj praksi naručilaca, kada su prilikom objavljivanja poziva za javno nadmetanje koristili ili se pozivali na tehničke karakteristike ili robni znak roba kao što su vozila, zakon je morao detaljnije precizirati u kojim slučajevima se može primjenjivati stav 2. ovog člana.

### ***Podnošenje zajedničke ponude***

Član 79 stav 3 definiše da su ponuđači dužni da u zajedničkoj ponudi navedu imena i stručne kvalifikacije lica koja će biti odgovorna za izvršenje ugovora.

### **2.2.4. Naručioci**

Član 2 stav 1 Zakona o javnim nabavkama definiše ko su obveznici primjene zakona (više informacija u poglavlju 2.2.1.).

### **2.2.5. Izuzeci od primjene Zakona**

Zakon u članu 3 prepoznaje 11 situacija koje se smatraju izuzećem od primjene zakona. Tako, ovaj zakon se ne primjenjuje na

- 1) nabavke koje se sprovode po posebnom postupku međunarodne organizacije, na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora sa tom međunarodnom organizacijom;
- 2) nabavke koje se sprovode po posebnim pravilima na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora između Crne Gore i jedne ili više država za projekat koji će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti;
- 3) nabavke koje se sprovode za zaštitu i spašavanje od katastrofa i većih nesreća - vanrednog stanja;
- 4) povjerljive nabavke, u skladu sa zakonom;
- 5) nabavke koje se sprovode radi sticanja, razvoja, produkcije ili koprodukcije programskog materijala namijenjenog radio-televizijskom emitovanju;
- 6) nabavke usluga arbitraže, sporazumnog rješavanja sporova i notarskih usluga;
- 7) nabavke finansijskih usluga u vezi sa emitovanjem, prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata, posebno transakcija naručioca, sa ciljem prikupljanja novca i kapitala i usluga Centralne banke Crne Gore;
- 8) nabavke usluga vezanih za radne odnose;
- 9) usluge vezane za zapošljavanje;
- 10) usluge oglašavanja obavještenja o postupcima javnih nabavki u medijima;
- 11) posebne javne nabavke propisane ovim zakonom.

Takođe, zakon ostavlja i jedan dodatan, nedovoljno definisan prostor za izuzeće od primjene, jer u stavu 2 propisuje da se on ne primjenjuje na postupak davanja koncesija, i pružanje usluga, odnosno angažovanje stručnjaka (finansijske, pravne i/ili tehničke struke) u postupku privatizacije privrede, na prodaju i davanje u zakup zemljišta, zgrada i drugih nepokretnih i pokretnih stvari ili prava.

### **2.3. Postupci javnih nabavki**

#### **2.3.1. Prva faza - priprema tendera**

Svaki naručilac javne nabavke je dužan da do 31. januara tekuće fiskalne, odnosno finansijske godine, sačini plan javnih nabavki i dostavi nadležnom organu radi objavljivanja na portalu javnih nabavki.

Postupak izmjene plana, odnosno definisanja i revizije potreba nije regulisan zakonom, već je jedino propisano da izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki mogu da se izvrše najkasnije pet dana prije pokretanja postupka javne nabavke, osim u slučaju rebalansa budžetskih sredstava.

Takođe, zakon o javnim nabavkama ne predviđa javne konsultacije (rasprave, istraživanja javnog mnjenja i sl.) sa zainteresovanim subjektima u fazi planiranja javnih nabavki.

Prema odredbi člana 38 Zakona o javnim nabavkama, plan javnih nabavki sadrži:

- 1) podatke o naručiocu;
- 2) naziv i predmet javne nabavke;
- 3) procijenjenu vrijednost javne nabavke za svaki pojedini predmet javne nabavke;
- 4) poziciju budžeta, odnosno finansijskog plana na kojoj su planirana sredstva za javnu nabavku.

Određivanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki propisano je odredbama članova 44 - 48 Zakona o javnim nabavkama.

#### ***Procjena vrijednosti nabavke robe***

Osnovica za izračunavanje procijenjene vrijednosti javne nabavke robe određuje se na sljedeći način:

- 1) kada je predmet javne nabavke, odnosno ugovora o javnoj nabavci kupovina, zakup ili lizing i kada je rok na koji se ugovor zaključuje 12 mjeseci ili kraći uzima se ukupna procijenjena vrijednost ugovora za svo vrijeme njegovog trajanja, a kada je rok duži od 12 mjeseci, ukupna procijenjena vrijednost ugovora uključuje procijenjenu vrijednost za prvih 12 mjeseci i procijenjenu vrijednost za preostali period do isteka roka;
- 2) kada se isti ugovor zaključuje na neodređeni rok, kao i u slučaju kada postoji neizvjesnost u pogledu roka na koji se ugovor zaključuje, uzima se mjesečna procijenjena vrijednost ugovora pomnožena sa 48.

Za zaključivanje periodičnih ugovora, kao i ugovora koje je potrebno obnoviti po isteku određenog roka procijenjena vrijednost javne nabavke određuje se na osnovu stvarne ukupne vrijednosti sličnih ugovora zaključenih tokom prethodne fiskalne godine ili tokom prethodnih 12 mjeseci, usklađene sa očekivanim promjenama u pogledu količine ili vrijednosti robe čija je nabavka predmet ugovora.

#### ***Procjena vrijednosti nabavke usluga***

U procijenjenu vrijednost javne nabavke usluge naručilac je dužan da uračuna i sve troškove za pružanje te usluge.

U procijenjenu vrijednost javne nabavke sljedećih usluga uračunavaju se za:

- 1) usluge osiguranja, iznos premije i drugi troškovi u vezi usluge osiguranja;
- 2) bankarske i druge finansijske usluge (osim usluge kreditiranja), naknade, provizije, kao i drugi troškovi u vezi finansijske usluge;
- 3) usluge kreditiranja, iznos kredita sa kamatom, naknadama i troškovima koji nastaju pri odobravanju i realizaciji ugovora o kreditu, procjenu vrijednosti nepokretnih i pokretnih stvari, premije osiguranja ili druge naknade u vezi sa sredstvima obezbjeđenja kredita, troškove upisa u registar kod nadležnog organa, troškove pribavljanja izvoda iz registra nepokretnosti i drugi troškovi u vezi usluge kreditiranja;
- 4) arhitektonske usluge, industrijski dizajn, prostorno planiranje i druge slične usluge, naknada ili provizija.

Ako se procijenjena vrijednost usluge ne može odrediti zbog dužine trajanja ugovora, vrijednost usluge određuje se na način predviđen za procjenu nabavke roba.

### ***Procjena vrijednosti nabavke radova***

Procijenjena vrijednost javne nabavke za izvođenje radova određuje se na osnovu odgovarajuće tehničke dokumentacije koja sadrži predmjer, odnosno predračun radova.

U procijenjenu vrijednost nabavke ustupanja izvođenja radova uračunava se i vrijednost roba i usluga koje su neophodne za izvršenje ugovora o izvođenju radova.

### ***Određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke po partijama***

Kad je predmet javne nabavke određen po partijama, procijenjena vrijednost javne nabavke mora da bude iskazana za svaku partiju posebno, a ukupna procijenjena vrijednost javne nabavke po partijama čini zbir vrijednosti svih partija za period za koji se zaključuje ugovor.

Saglasnost na plan javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a saglasnost na plan javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave (član 38 stav 4 Zakona).

Procjena izvodljivosti planova javnih nabavki se ne vrši, niti se prave pojedinačni izvještaji o izvodljivosti planova javnih nabavki. Ipak Uprava za javne nabavke prati ispunjenosti planova javnih nabavki od strane institucija.

## **2.3.2. Druga faza - sprovođenje tenderskog postupka**

Zakon o javnim nabavkama predviđa sljedeće postupke javnih nabavki:

- 1) otvoreni postupak;
- 2) ograničeni postupak;
- 3) pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje;
- 4) pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje;
- 5) okvirni sporazum;
- 6) konkurs;
- 7) šoping;
- 8) neposredni sporazum.

### ***Određivanje postupka javne nabavke***

Postupak javne nabavke određuje se prema procijenjenoj vrijednosti javne nabavke koja se razvrstava u sljedeće vrijednosne razrede, i to:

- I vrijednosni razred - za javnu nabavku čija je procijenjena vrijednost do 5.000 EUR-a, sprovodi se postupak neposrednog sporazuma;
- II vrijednosni razred - za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 EURa do 25.000 EUR-a za nabavku roba i usluga, odnosno preko 5.000 EUR-a do 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovodi se postupak šopinga;
- III vrijednosni razred - za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 25.000 EUR-a za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovode se drugi postupci (izuzev neposrednog sporazuma i šopinga).

1) Otvoreni postupak javne nabavke je postupak u kojem zainteresovana lica mogu da podnesu ponude u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje u otvorenom postupku i tenderskom dokumentacijom.

2) Ograničeni postupak javne nabavke sprovodi se u dvije faze i naručilac u prvoj fazi utvrđuje kvalifikaciju podnosilaca prijava na osnovu prethodno određenih uslova u pozivu za pretkvalifikaciju, dok u drugoj fazi naručilac poziva kvalifikovane kandidate da podnesu ponude. Ukoliko se u prvoj fazi ne kvalifikuju najmanje tri podnosioca prijava postupak se obustavlja i samo kvalifikovani kandidati mogu da dostave ponudu u drugoj fazi postupka.

3) Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sprovede:

- kada u otvorenom postupku javne nabavke ili u drugoj fazi ograničenog postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni;
- kada zbog prirode roba, usluga i radova ili rizika koji se odnose na konkretnu javnu nabavku nije moguće odrediti procijenjenu vrijednost javne nabavke;
- radi istraživanja, testiranja ili razvoja, bez ostvarivanja profita ili naknade troškova.

4) Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sprovede u slučaju:

a) nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova:

*- kada u najmanje dva otvorena, odnosno ograničena postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni, u kom slučaju je naručilac dužan da u pregovarački postupak uključi sve ponuđače koji su dostavili ponudu u otvorenom, odnosno ograničenom postupku;*

*- kada zbog tehničkih, odnosno umjetničkih zahtjeva predmeta javne nabavke ili iz razloga koji su povezani sa zaštitom isključivih prava nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač;*

*- kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom.*

b) nabavke roba:

*- kada je roba koja je predmet javne nabavke proizvedena isključivo za svrhe istraživanja, eksperimentisanja, proučavanja ili razvoja, pod uslovom da se ne radi o serijskoj proizvodnji robe sa ciljem ostvarivanja dobiti ili naknade troškova istraživanja i razvoja;*

*- kada se radi o dodatnim isporukama u toku izvršenja ugovornih obaveza od dobavljača sa kojim je zaključen ugovor u skladu sa ovim zakonom, koje su namijenjene za djelimičnu zamjenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija, ukoliko bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke probleme u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenog ugovora;*

*- na robnim berzama;*

*- po izuzetno povoljnim uslovima, od ponuđača koji je u postupku stečaja odnosno likvidacije, u skladu sa zakonom;*

c) nabavke usluga koje su dio nastavka usluge sprovedene putem konkursa za izradu idejnog rješenja, a ugovor se zaključuje sa izabranim, odnosno sa jednim od izabranih učesnika, pod uslovom da naručilac u pregovarački postupak uključi sve izabrane učesnike;

d) nabavke usluga i ustupanja izvođenja radova:

*- koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke, a usljed nepredviđenih okolnosti postanu neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci i tehnički ili ekonomski se ne mogu odvojiti od osnovnog ugovora bez većih teškoća za naručioca, pod uslovom da se ugovor čija ukupna vrijednost ne može da bude veća od 15% od vrijednosti zaključenog ugovora zaključi sa ponuđačem čiji ugovor je i dalje na snazi;*

*- koji predstavljaju ponavljanje sličnih usluga ili radova povjerenih ponuđaču sa kojim je naručilac zaključio osnovni ugovor i kada je mogućnost nabavke tih usluga ili radova u skladu sa predmetom nabavke za koji je zaključen ugovor, na osnovu sprovedenog otvorenog ili ograničenog postupka, navedena u pozivu za javno nadmetanje, pod uslovom da ukupna vrijednost ugovora za dodatne usluge ili radove ne može da bude veća od 15% od vrijednosti zaključenog ugovora i da od zaključenja osnovnog ugovora nije proteklo više od tri godine.*

5) Naručilac može da zaključuje okvirne sporazume i ugovore o javnoj nabavci na osnovu okvirnog sporazuma. Naručilac može da zaključi okvirni sporazum nakon sprovedenog otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Ako naručilac namjerava da zaključi okvirni sporazum, dužan je da u pozivu za javno nadmetanje navede:

- da će zaključiti okvirni sporazum i vremenski period trajanja okvirnog sporazuma;*
- broj ponuđača sa kojima namjerava da zaključi okvirni sporazum;*
- elemente okvirnog sporazuma koji se ne mogu mijenjati;*
- promjenljive elemente okvirnog sporazuma;*
- način zaključivanja ugovora o javnoj nabavci na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma.*

Naručilac može okvirni sporazum da zaključi sa jednim ili više ponuđača. Okvirni sporazum sa više ponuđača može se zaključiti sa najmanje tri ponuđača. Ako u postupku javne nabavke ispravnu ponudu ne podnese predviđeni broj ponuđača sa kojim se namjerava zaključiti okvirni sporazum, naručilac može da zaključi okvirni sporazum sa ponuđačem, odnosno ponuđačima čije su ponude ispravne ili da obustavi postupak.

Okvirni sporazum sa više ponuđača, može se zaključiti na period do četiri godine, a okvirni sporazum s jednim ponuđačem može se zaključiti na period do dvije godine.

U slučaju kada određeni broj ponuđača ne podnese ispravne ponude, naručilac može zaključiti okvirni sporazum sa jednim ponuđačem na period predviđen za zaključivanje okvirnog sporazuma sa više ponuđača.

Naručilac može zaključiti okvirni sporazum na period duži od perioda od dvije, odnosno četiri godine ako za to postoje opravdani razlozi vezani za predmet nabavke, koji se moraju obrazložiti u pozivu za javno nadmetanje.

Promjenljivi elementi okvirnog sporazuma mogu biti:

- 1) količina roba i usluga ili obim radova koji su predmet nabavke za vrijeme trajanja okvirnog sporazuma na godišnjem nivou;*
- 2) dinamika isporuke roba, izvršavanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet nabavke;*
- 3) mjesto isporuke roba, izvršavanja usluga ili izvođenja radova koji su predmet nabavke;*

*4) cijena roba, usluga ili radova koji su predmet nabavke.*

Okvirni sporazum se zaključuje za ukupni ili dio predmeta javne nabavke po određenoj partiji, sa zakonom propisanim elementima koji su ponuđeni u najpovoljnijoj ponudi. Naručilac ne smije sprovoditi okvirni sporazum na način kojim se sprječava, ograničava ili ugrožava konkurencija.

Ugovori o javnoj nabavci na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma za ukupni ili dio predmeta nabavke zaključuju se na jedan od načina propisanim zakonom. Ako naručilac u postupku javne nabavke za zaključenje okvirnog sporazuma sa više ponuđača dobije samo jednu ispravnu ponudu, može zaključiti okvirni sporazum sa jednim ponuđačem pod uslovom da je u tenderskoj dokumentaciji odredio i jedan od načina zaključenja ugovora na osnovu okvirnog sporazuma.

6) Postupak javne nabavke konkursom može da se sprovede za usluge u oblasti urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva, nauke, kulture, dizajna i informatike.

Konkurs može da se sprovede kao samostalni postupak javne nabavke ili kao sastavni dio postupka javne nabavke usluga, kada se ugovor zaključuje sa izabranim učesnikom, odnosno sa jednim od izabranih učesnika na konkursu.

Izabranom ili izabranim učesnicima na konkursu može da se dodijeli nagrada u skladu sa uslovima utvrđenim konkursom. U postupku javne nabavke sprovedenom putem konkursa, nacrt, plan, idejno rješenje ili dizajn bira nezavisni žiri. Članovi žirija mogu da budu samo fizička lica koja nijesu povezana sa učesnicima na konkursu. Ako naručilac zahtijeva od učesnika na konkursu posebne profesionalne kvalifikacije ili iskustvo, najmanje jedna trećina članova žirija mora da posjeduje najmanje jednake kvalifikacije, odnosno iskustvo.

Nacrti, planovi, idejna rješenja ili dizajn se dostavljaju naručiocu anonimno, na način utvrđen konkursom. Žiri je samostalan u odlučivanju i razmatra anonimno dostavljene nacрте, planove, idejna rješenja ili dizajn. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude moraju se zasnivati na:

*a) kvalifikacijama, iskustvu, profesionalnim sposobnostima ponuđača i lica koja će da budu uključena u pružanje usluge;*

*b) efektima prenosa tehnologije, znanja i razvoja profesionalnih vještina;*

*c) drugim okolnostima, u zavisnosti od prirode konkursa.*

7) Postupak javne nabavke šopingom sprovodi službenik za javne nabavke, na osnovu zahtjeva za dostavljanje ponuda koji se objavljuje na portalu javnih nabavki. Rok za dostavljanje ponuda šopingom iznosi najmanje 12 dana od dana objavljivanja zahtjeva. Ostatak postupka identičan je kao za otvoreni postupak.

8) Neposredni sporazum je direktni dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke.

Ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi:

*- 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000 EUR-a;*

- 9% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000 do 500.000 EUR-a;

- 8% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 500.000 do 800.000 EUR-a;

- 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000 EUR-a.

Izuzetno, za institucije čiji je budžet za javne nabavke ispod 25.000 EUR-a, može se utrošiti do 20% kroz neposredan sporazum.

Postupak javne nabavke neposrednim sporazumom uređuje naručilac posebnim aktom.

### **Obavezni uslovi**

U postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji:

- 1) je upisan u registar kod organa nadležnog za registraciju privrednih subjekata;
- 2) ima dozvolu, licencu, odobrenje ili drugi akt za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, ukoliko je propisan posebnim zakonom;
- 3) je uredno izvršio sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom, odnosno propisima države u kojoj ima sjedište;
- 4) dokaže da on odnosno njegov zakonski zastupnik nije pravosnažno osuđivan za neko od krivičnih djela organizovanog kriminala sa elementima korupcije, pranja novca i prevare.

Ovi uslovi ne odnose se na fizička lica: umjetnike, naučnike i kulturne stvaraocce.

### **Nabavka velike vrijednosti**

Naručilac je dužan da za javne nabavke procijenjene vrijednosti preko 30.000 € pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom utvrdi obavezu dostavljanja garancije ponude u cilju zaštite od neozbiljnih ponuda, garancije za dobro izvršenje ugovora, garancije za avansno plaćanje ili drugu garanciju, u cilju zaštite od kršenja ugovora. Garancija ponude ne može da iznosi više od 2% procijenjene vrijednosti javne nabavke, garancija za dobro izvršenje ugovora više od 5% vrijednosti ugovora a garancija za avansno plaćanje ne može da iznosi manje od iznosa ugovorenog avansa.

### **2.4. Finansijski pragovi u odnosu na vrste preporuka**

<b>Vrsta postupaka</b>	<b>Finansijski pragovi</b>
Otvoreni postupak Ograničeni postupak Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje Okvirni sporazum Konkurs	Za javne nabavke čija procijenjena vrijednost iznosi preko 25.000 € za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 € za ustupanje izvođenja radova
Šoping	Za javne nabavke čija procijenjena vrijednost iznosi

	preko 5.000 € do 25.000 € za nabavku roba i usluga, odnosno preko 5.000 € do 50.000 € za ustupanje izvođenja radova
Neposredni sporazum	Za javne nabavke čija je procijenjena vrijednost do 5.000 €

*Tabela 8: finansijski pragovi u odnosu na vrste preporuka*

## **2.5. Učešće u javnim nabavkama**

Obavezni uslovi za učešće u javnim nabavkama

U postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji:

- 1) je upisan u registar kod organa nadležnog za registraciju privrednih subjekata;*
- 2) ima dozvolu, licencu, odobrenje ili drugi akt za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, ukoliko je propisana posebnim zakonom;*
- 3) je uredno izvršio sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom, odnosno propisima države u kojoj ima sjedište;*
- 4) dokaže da on odnosno njegov zakonski zastupnik nije pravosnažno osuđivan za neko od krivičnih djela organizovanog kriminala sa elementima korupcije, pranja novca i prevare.*

Zakon ne propisuje mogućnost izricanja zabrane učestvovanja u javnim nabavkama (crna lista i sl.).

Kroz načelo obezbjeđivanja konkurencije, način obezbjeđivanja kriterijuma i podkriterijuma i kroz propisivanje bitnih povreda zakona, zakon zabranjuje diskriminaciju.

Mada zakon ne sadrži eksplicitnu odredbu u tom smislu, tumačenjem njegovih odredbi zaključuje se da se ugovor može zaključiti i kada je učestvovao jedan ponuđač, pod uslovom da ponuđena cijena nije veća od procijenjene vrijednosti.

## **2.6. Pravni lijekovi za tenderski postupak**

Postupak zaštite prava pokreće se žalbom koja se izjavljuje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki. Žalba se podnosi u zakonom propisanom roku od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje, preuzimanja odnosno otkupa ili odbijanja pojašnjenja tenderske dokumentacije, javnog otvaranja ponuda, prijema zaključka, rješenja i odluke ponuđača, odnosno zainteresovanog lica ili propuštanja radnje naručioca, kojima se povređuju prava ponuđača ili zainteresovanog lica u postupku javne nabavke.

Žalbu mogu podnijeti ponuđači i druga zainteresovana lica (lice koje je dostavilo zahtjev za uvid, odnosno otkupilo tendersku dokumentaciju, kao i lice koje dokaže da je pretrpjelo ili moglo pretrpjeti štetu zbog odluke, radnje ili propuštanja radnje naručioca, odnosno postupanja suprotno odredbama ovog zakona.

Blagovremeno podnijeta žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi. Izuzetno, Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke na zahtjev naručioca, ako bi zbog prekida postupka javne nabavke naručiocu nastupila znatna šteta koja je nesrazmjerna sa vrijednošću javne nabavke ili bi bio ugrožen interes Crne Gore i u slučaju kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom.

Državna komisija je dužna da odluči po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i potpune dokumentacije o postupku javne nabavke. Zakonski rok za odlučivanje Državne komisije od 15 dana, može produžiti za najviše 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.

Državna komisija može odbaciti žalbu, odustaviti postupak kada podnosilac odustane od žalbe, odbiti žalbu ili usvajati žalbu i u cjelosti ili djelimično poništiti postupak javne nabavke i donijetu odluku, ukazati naručiocu na učinjene nepravilnosti i naložiti mu sprovođenje novog postupka i odlučivanja ili preuzimanja potrebnih mjera kojima se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

Po Zakonu, ugovor o javnoj nabavci ne može zaključiti prije roka za žalbu (tzv. period mirovanja) i donošenja odluke Državne komisije po izjavljenoj žalbi.

## 2.7. Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume

### Prvi dio: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume

POSTUPCI / KARAKTERISTIKE I KRITERIJUMI <sup>f</sup>	Prethodna saglasnost / mišljenje drugog organa	Obavezno objavljivanje obavještenja (vrsta obavještenja)	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije	Rokovi za dostavljanje ponuda ili prijava	Vremensko ograničenje postupka (od pokretanja do potpisivanja ugovora)
OTVORENI POSTUPAK	Ne postoji	Objavljuje se tenderska dokumentacija, poziv u jednom štampanom mediju, odluka i ugovor.	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u elektronskoj formi	Najmanje 37 dana od objavljivanja poziva (iz razloga hitnosti može najkraće 22 dana	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
OGRANIČENI POSTUPAK	Ne postoji	Objavljuje se tenderska dokumentacija, poziv u jednom štampanom mediju, odluka i ugovor.	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u elektronskoj formi	Za podnošenje ponuda u II fazi ne može biti kraći od 22 dana od dostavljanja poziva za nadmetanje	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
PRETHODNI KVALIFIKACIONI POSTUPAK	Postoji (uz ograničenja koja su prethodno navedena)	Objavljuje se tenderska dokumentacija, poziv u jednom štampanom mediju, odluka i ugovor.	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u elektronskoj formi	Rok za podnošenje prijava za pretkvalifikaciju je najmanje 37 dana od objavljivanja poziva.	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
PREGOVARAČKI POSTUPAK SA POZIVOM ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Postoji (uz ograničenja koja su prethodno	Objavljuje se tenderska dokumentacija,	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u	Ne može biti kraći od 22 dana od dostavljanja poziva za	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku

<sup>f</sup> Postupci definisani zajedničkom metodologijom za više zemalja regiona.

	navedena)	poziv u jednom štampanom mediju, odluka i ugovor.	elektronskoj formi	nadmetanje, osim u slučaju kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom	određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ POZIVA ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Postoji (uz ograničenja koja su prethodno navedena)	Objavljuje se odluka i ugovor	Ne objavljuje se	Ne može biti kraći od 22 dana od dostavljanja poziva za nadmetanje, osim u slučaju kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu

				naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom	
PROJEKTANTSKO NADMETANJE (KONKURS)	Ne postoji	Objavljuje se tenderska dokumentacija, poziv u jednom štampanom mediju, odluka i ugovor.	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo kom postupku	Ne postoji	Ne postoji
POSTUPAK JAVNE NABAVKE NISKE VRIJEDNOSTI	Ne postoji	Objavljuje se tenderska dokumentacija, poziv u jednom štampanom mediju, odluka i ugovor.	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u elektronskoj formi	Najmanje 12 dana	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu

Tabela 9: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume - prvi dio

#### Drugi dio: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume

POSTUPCI / KARAKTERISTIKE I KRITERIJUMI <sup>§</sup>	Minimalni broj ponuđača	Minimalni broj ponuda	Javno otvaranje ponuda	Kontrolni mehanizmi	Besplatna tenderska dokumentacija
OTVORENI POSTUPAK	Ne postoji	Ne postoji	Postoji	Opšti mehanizmi kontrole propisani Zakonom	Da
OGRANIČENI POSTUPAK	U drugoj fazi minimum tri				
PRETHODNI KVALIFIKACIONI POSTUPAK	Ne postoji				
PREGOVARAČKI POSTUPAK SA POZIVOM ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Ne postoji				
PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ POZIVA ZA	Ne postoji				

<sup>§</sup> Postupci definisani zajedničkom metodologijom za više zemalja regiona.

DOSTAVLJANJE PONUDE					
PROJEKTANTSKO NADMETANJE	Ne postoji				
POSTUPAK JAVNE NABAVKE NISKE VRIJEDNOSTI	Ne postoji				

*Tabela 10: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume - drugi dio*

## **2.8. Izbor najpovoljnije ponude**

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude su:

- 1) najniža ponuđena cijena ili
- 2) ekonomski najpovoljnija ponuda.

Izbor najpovoljnije ponude, primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena, zasniva se na najnižoj cijeni kao jedinom kriterijumu.

Kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda u skladu sa predmetom javne nabavke zasniva se naročito na slijedećim podkriterijumima:

- 1) najniža ponuđena cijena;
- 2) rok isporuke roba ili izvršenja usluga ili radova;
- 3) kvalitet;
- 4) tekući troškovi održavanja;
- 5) troškovna ekonomičnost;
- 6) tehničke i tehnološke prednosti;
- 7) program i stepen zaštite životne sredine, odnosno energetske efikasnosti;
- 8) post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć;
- 9) garantni period, vrsta i kvalitet garancija i garantovana vrijednost;
- 10) obezbjeđenje rezervnih djelova;
- 11) post-garantno održavanje;
- 12) estetske i funkcionalne karakteristike.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu podkriterijuma i bodova određenih za te podkriterijume.

Naručilac određuje vrijednost bodova po osnovu svakog podkriterijuma na osnovu koga će se vršiti izbor najpovoljnijeg ponuđača, tako da zbir bodova iznosi 100.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih vrednuje na osnovu ukupnog broja dodijeljenih bodova, odnosno zbira bodova određenih za svaki pojedini podkriterijum.

Uslovi za učešće ponuđača u postupku javne nabavke ne mogu da budu određeni kao podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude.

## **2.9. Kontrola i nadzor**

### **Sadržaj žalbe**

U članu 125 u stavu 2 navodi da se uz žalbu koju podnosi ponuđač prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Nadalje, u stavu 3 ovog člana se navodi da podnosilac žalbe plaća naknadu za vođenje postupka u visini od 1 % procijenjene vrijednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne smije biti veća od 8.000 €.

Ovakvim propisivanjem se ograničava i uslovljava ustavno pravo na pravni lijek (žalbu). Naime, iz ove odredbe nesporno proizilazi da se uz žalbu prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Sami naziv odredbe (sadržaj žalbe) podrazumijeva da žalba mora da sadrži dokaz o ovoj uplati. Pravo na žalbu, kao redovno pravno sredstvo, ne može se ograničavati i uslovljavati prethodnim ispunjenjem materijalnih i drugih obaveza, jer je to pravo jedno od Ustavom zajamčenih sloboda i prava koja se ostvaruju na osnovu Ustava Crne Gore, a zakonom se može, u skladu sa Ustavom, propisati samo način ostvarivanja tog prava, ako je to neophodno za njegovo ostvarivanje.

Zaštita prava na žalbu podrazumijeva prvenstveno omogućavanje pristupa organu pred kojim se postupak vodi, u konkretnom slučaju - Državna komisija, kao i učešće u tom postupku, a sa tim i ovlašćenje i obavezu zakonodavca da uredi sadržinu i granice tog prava. Ovo ovlašćenje, međutim, ne podrazumijeva da zakon može da uvede takva ograničenja kojima ukida zajemčeno pravo ili ga pretvara u nešto drugo. Pored toga, za realizovanje obaveze plaćanja naknade, a da se ne ograniči Ustavom zajemčeno pravo vezano i za pristup sudu, u pravnom sistemu već postoje normirani instrumenti. Uvođenjem ovakvog uslova dovodi se u pitanje mogućnost jednakog ostvarivanja i zaštite Ustavom garantovanih prava.

Stoga, zakonodavac ima obavezu da omogući pristup organu pred kojim se vodi postupak po žalbi i u odredbi koja propisuje sadržaj žalbe, kao konkretizaciju u uređenju sadržine prava na žalbu, ne može se propisivati da se uz žalbu prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Sa ovakvom odredbom direktno se ukazuje da je žalba nepotpuna kao se ovaj dokaz o uplati ne priloži uz nju. Ako se već u ovoj odredbi propisuje obaveza uplaćivanja naknade za vođenje postupka, onda je član 126. neophodno definisati drugačije, kako bi se jasno ukazalo da Državna komisija mora postupiti po žalbi i u slučaju ako se sa njom ne priloži dokaz o uplati naknade za vođenje postupka.

Zato se i član 126 pokazuje nepreciznim i neprihvatljivim. Njime se propisuje postupak sa neurednom žalbom, a zakon ne propisuje šta se smatra neurednom žalbom. Zakon mora precizno navesti šta se smatra neurednom žalbom, pa je u članu 126. trebalo navesti da je to žalba koja ne sadrži jedan od elemenata iz člana 125 stav 1 tačke 1 do 9 Upravo izostavljanje ovako preciznog navođenja, ukazuje da se ovim odredbama želi ograničiti i usloviti ustavno pravo na žalbu prethodnim uplaćivanjem naknade za vođenje postupka.

Ipak, zakon propisuje da, ukoliko je u postupku po žalbi odlučeno u korist žalioca, naknada za vođenje postupka će se vratiti žaliocu.

Žalba se može izjaviti protiv:

- 1) *tenderske dokumentacije;*
- 2) *odluke o izboru najpovoljnije ponude;*
- 3) *odluke o obustavljanju postupka javne nabavke;*
- 4) *odluka o poništenju postupka javne nabavke;*

Žalbom se može pobijati i:

- 1) *sadržina tenderske dokumentacije;*
- 2) *način objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije;*
- 3) *izmjene, dopune i pojašnjenje tenderske dokumentacije;*
- 4) *propuštanje davanja pojašnjenja tenderske dokumentacije.*

Žalba se takođe može izjaviti i na:

- 1) postupak prijema ponuda;*
- 2) postupak javnog otvaranja ponuda, sadržaj i način dostavljanja zapisnika o javnom otvaranju ponuda;*
- 3) postupak pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda;*
- 4) zakonitost odluke o izboru najpovoljnije ponude;*
- 5) zakonitost odluke o obustavljanju postupka javne nabavke*
- 6) odluku o izboru najpovoljnije ponude;*
- 7) zaključak o obustavi postupka javne nabavke;*
- 8) odluku o poništenju postupka javne nabavke.*

Posebna žalba na odluku o dodjeli ugovora nije predviđena, niti crnogorski Zakon poznaje pravnu kategoriju formalne odluke o dodjeli ugovora.

### **Predmet nadzora**

Stavom 1 tačka 1 člana 147 se definiše da Inspektor za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor naročito u odnosu na:

- 1) donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki;*
- 2) ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke i komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda;*
- 3) ispunjenost uslova za pokretanje postupaka javne nabavke;*
- 4) sadržaj, objavljivanje, oglašavanje, izmjene i dopune i dostavljanje tenderske dokumentacije;*
- 5) sadržaj, način i blagovremenost objavljivanja i dostavljanja pojašnjenja tenderske dokumentacije;*
- 6) određivanje i produžavanje rokova za podnošenje i otvaranje ponuda;*
- 7) sprovođenje antikorupcijskih mjera i mjera sprječavanja sukoba interesa u postupku javne nabavke;*
- 8) vođenje i čuvanje evidencija i dokumentacije o javnim nabavkama;*
- 9) primjenu pravila prijema ponuda, izdavanja i obezbjeđivanje dokaza u vezi sa tim;*
- 10) primjenu pravila otvaranja ponuda, sačinjavanje, sadržaj i uručivanje, odnosno dostavljanje zapisnika o javnom otvaranju ponuda;*
- 11) primjenu pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda;*
- 12) primjenu rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca;*
- 13) sadržinu odluka naručioca;*
- 14) zaključivanje i realizaciju ugovora o javnim nabavkama*

## **2.10. Sankcije za oblast javnih nabavki**

Iznosi novčanih kazni za naručioce propisani su u rasponu od 2.000 do 20.000 €.

Iznosi novčanih kazni za odgovorna lica kod naručioca propisani su u rasponu od 250 do 2.000 €.

Nijesu propisane nikakve novčane kazne za ponuđače i odgovorna lica kod ponuđača, kao ni ograničenja za pokretanje postupka za povredu javnih nabavki, zabrana obavljanja određenih poslova, niti su propisane krivične sankcije.

Krivična odgovornost moguća je jedino primjenom Krivičnog zakonika, odnosno nekog krivičnog djela propisanog tim zakonom.

## **2.11. Zakonska zaštita u postupku javnih nabavki<sup>16</sup>**

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

Predugovorna pravna zaštita obuhvata zaštitu prava i interesa zainteresovanih lica od pokretanja postupka javne nabavke do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci, a ostvaruje se u postupku pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki. Predugovorna pravna zaštita se pokreće žalbom od strane zainteresovanih lica protiv radnji i odluka naručilaca. Za razliku od važećeg Zakona o javnim nabavkama, predugovorna pravna zaštita po prethodnom Zakonu o javnim nabavkama ostvarivala se dvostepeno - po prigovoru zainteresovanog lica naručiocu protiv njegovih radnji i odluka i po žalbi Državnoj komisiji protiv odluke naručioca donijetoj po prigovoru.

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

Pred Upravnim sudom Crne Gore se ostvaruje pravna zaštita protiv odluka Državne komisije, a pokreće se tužbom zainteresovanih lica (ponuđača, naručilaca i dr.) protiv odluka Državne komisije. 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. Naime, 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, 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 Državne komisije je 30 dana od dana njihovog dostavljanja podnosiocu žalbe odnosno naručiocu.

Postugovorna pravna zaštita pred redovnim sudovima odnosi se na zaključivanje i realizaciju 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 i 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.

### ***2.12. Plaćanje po ugovorima o javnim nabavkama***

Ne postoji zakon koji posebno reguliše plaćanje po javnim nabavkama, niti kašnjenja u slučaju plaćanja.

### ***2.13. Transparentnost sistema javnih nabavki***

Naručilac je dužan da tendersku dokumentaciju objavi na portalu javnih nabavki.

Objavljeni poziv za javno nadmetanje, odnosno dostavljeni poziv za nadmetanje može se izmijeniti i dopuniti najkasnije u roku od sedam dana prije isteka roka za podnošenje ponuda.

Izmjene i dopune tenderske dokumentacije mogu se vršiti najkasnije osam dana prije isteka roka za dostavljanje ponuda. Ukoliko je prije objave izmjena ili dopuna tenderske dokumentacije pristigla jedna ili više ponuda, iste će neotpakovane biti vraćene ponuđaču i biće mu dat rok od najmanje sedam dana da dostavi modifikovanu ponudu.

Portal javnih nabavki omogućava direktan pristup podacima o svim raspisanim tenderima. Portal sadrži informacije o svim raspisanim tenderima (tenderske dokumentacije), kao i većinu ugovora za slučajeve kada je postupak javnih nabavki zaključen.

Po zahtjevima za slobodan pristup informacijama u najvećem dijelu dostavljaju se odgovori, i tražena dokumentacija, uz prethodno plaćanje troškova, saglasno Uredbi Vlade koja definiše troškove kopiranja dokumentacije po cijeni od 0,10 EUR po stranici A4 formata.

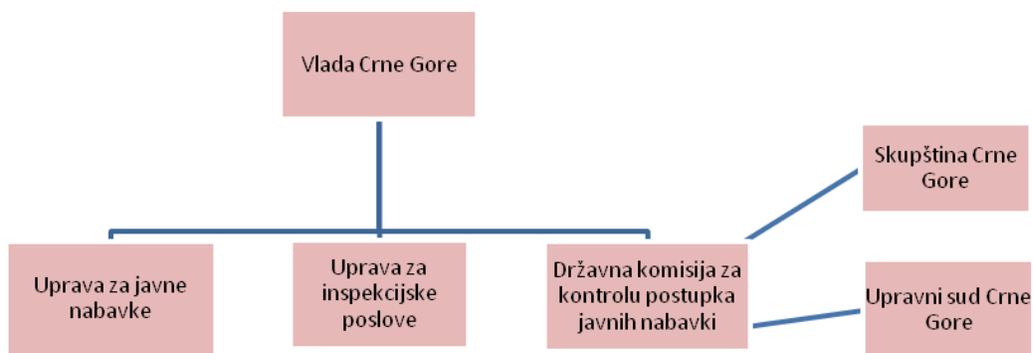
### 3. ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Ključne institucije za sistem javnih nabavki u Crnoj Gori su Uprava za javne nabavke, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki i Inspekcija za javne nabavke, koja trenutno funkcioniše u okviru Uprave za inspekcijske poslove.

Uprava za javne nabavke je samostalan državni organ koji funkcioniše u okviru Vlade Crne Gore čije rukovodstvo postavlja Vlada Crne Gore, dok je Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki nezavistan organ, čije članove bira Vlada Crne Gore. Takođe, u okviru Vlade Crne Gore funkcioniše i Uprava za inspekcijske poslove, koja sprovodi inspekcijski nadzor u oblasti javnih nabavki.

Sa druge strane, Skupština Crne Gore, prvo kroz nadležno radno tijelo a potom i na plenarnoj sjednici, razmatra godišnje izvještaje Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki i kroz eventualne zaključke i preporuke može uticati na unapređenje sistema javnih nabavki, jednako kao i kroz izmjene pravnog okvira.

Na kraju, Upravni sud Crne Gore odlučuje po tužbama koje su podnijete protiv odluka Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.



Shema 1: Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori

Pored institucija koje su direktno uključene u nadzor i reviziju postupaka javnih nabavki, postoji i niz institucija koje su na indirektan način uključene u cijeli proces.

Eksternu reviziju svih budžetskih jedinica, ali i drugih organa i institucija koji se finansiraju iz javnih prihoda vrši Državna revizorska institucija, koja takođe u svom obuhvatu nagleda i kako je institucija koja je predmet njihove kontrole vršila javne nabavke. Takođe, na sličan način, i kroz proces interne revizije koju sprovodi Ministarstvo finansija, mogu se sagledati problemi u sprovođenju javnih nabavki od strane neke institucije.

Nadalje, Vrhovni sud, kroz postupak vanrednog preispitivanja odluka Upravnog suda, može osporavati zakonitost odluka Upravnog suda donijetih po tužbama protiv Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.

### **3.1. Uprava za javne nabavke**

#### **3.1.1. Nadležnosti**

Uprava za javne nabavke, je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, ovlaštena da:

- 1) prati ostvarivanje sistema javnih nabavki;
- 2) prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske Unije, priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama;
- 3) daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom;
- 4) pruža savjetodavnu pomoć na zahtjev naručioca;
- 5) organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki;
- 6) organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
- 7) uspostavlja i održava portal javnih nabavki radi obezbjeđivanja transparentnosti javnih nabavki;
- 8) objavljuje planove javnih nabavki, tendersku dokumentaciju za sprovođenje postupka po pozivu za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora, i druge akte u skladu sa ovim zakonom;
- 9) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki Listu naručilaca;
- 10) promovise sprovođenje javnih nabavki u elektronskoj formi;
- 11) ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki;
- 12) priprema i dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, za prethodnu godinu;
- 13) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki listu ponuđača na osnovu odluka o izboru najpovoljnije ponude;
- 14) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki jedinstveni rječnik javnih nabavki;
- 15) vrši inspekcijski nadzor;
- 16) izdaje publikacije i drugu stručnu literaturu;
- 17) vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom.

Ipak, iako je novim zakonom propisano da Uprava za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor u ovoj oblasti, Uprava za inspekcijske poslove je ta u čijoj se faktičkoj nadležnosti nalazi Inspekcija za javne nabavke.

#### **3.1.2. Sastav**

Uprava za javne nabavke ima direktora, koji rukovodi sa četiri organizacione jedinice koje imaju ukupno 16 zaposlenih: Sektor za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama, Odjeljenje za praćenje postupka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, Odjeljenje za stručno

osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki i Služba za opšte poslove i finansije.

### **3.1.3. Interna organizacija**

Sektorom za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama rukovodi pomoćnik direktora, koji ispod sebe ima četiri zaposlena. Odjeljenjem za praćenje postupka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama upravlja rukovodilac odjeljenja, koji ispod sebe ima još dvoje zaposlenih. Odjeljenjem za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki upravlja takođe rukovodilac odjeljenja sa dvoje zaposlenih, dok Službom za opšte poslove i finansije upravlja rukovodilac službe, koji ispod sebe ima petoro zaposlenih. Na čelu Uprave nalazi se njen direktor.

### **3.1.4. Nedostaci i primarne aktivnosti u narednom periodu**

Sve preporuke<sup>17</sup> za razvoj Uprave moraju da se fokusiraju na:

1. razvoj ljudskih resursa uključenih u proces javne nabavke,
2. obezbjeđenje etičkog kodeksa i standarda ponašanja, što podrazumijeva poštovanje osnovnih principa sistema javnih nabavki, uključujući borbu protiv korupcije i konflikta interesa u postupku javne nabavke,
3. monitoring implementacije zakona i primjene standarda i procedura sa aspekta zakonitosti i opravdanosti rješenja,
4. smjernice postupka javne nabavke (modele koje treba da prate naručioc),
5. nadgledanje usklađenosti postupaka, prednosti kao rezultat postupaka javnih nabavki u Crnoj Gori i obezbjeđenje da takve preporuke prepoznaju, podržavaju i odražavaju poštovanje Zakona,
6. razvoj sistema „Zelenih nabavki“ - nabavki koje podrazumijevaju primjenu i poštovanje principa zaštite životne sredine i primjenu različitih socio-ekonomskih pitanja u postupcima javnih nabavki.

## **3.2. Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki**

### **3.2.1. Nadležnosti**

Po Zakonu o javnim nabavkama Državna komisija ima sledeće nadležnosti:

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

### **3.2.2. Sastav**

Državna komisija ima predsjednika i četiri člana, koje bira Vlada Crne Gore. Članovima Državne komisije u radu pomaže stručna služba.

### **3.2.3. Interna organizacija**

Pored predsjednika i četiri člana, u Državnoj komisiji zaposleno je još sedam lica koja rade u okviru stručne službe. Ipak, pravilnikom je predviđeno da stručnoj službi radi ukupno 10 ljudi, što znači da ova institucija za sada funkcionira u otežanim uslovima.

### **3.2.4. Nedostaci**

Ključni problem koji Državna komisija navodi jeste nedostatak administrativnih kapaciteta kako bi se u punom obimu obavljale zakonom propisane aktivnosti, primarno nedostatak kadrova u stručnoj službi Državne komisije.

## **3.3. Uprava za inspekcijske poslove**

### **3.3.1. Nadležnosti**

Uprava za inspekcijske poslove je centralno tijelo za inspekcijski nadzor, koje ima četiri sektora, dva odjeljenja i jednu službu. Pitanje inspekcijskog nadzora javnih nabavki povjereno je sektoru za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke u okviru kojeg postoji 10 odsjeka, od čega je jedan posvećen javnim nabavkama.

Inspektor za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor naročito u odnosu na:

- 1) *donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki;*
- 2) *ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke i komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda;*
- 3) *ispunjenost uslova za pokretanje postupaka javne nabavke;*
- 4) *sadržaj, objavljivanje, oglašavanje, izmjene i dopune i dostavljanje tenderske dokumentacije;*
- 5) *sadržaj, način i blagovremenost objavljivanja i dostavljanja pojašnjenja tenderske dokumentacije;*
- 6) *određivanje i produžavanje rokova za podnošenje i otvaranje ponuda;*
- 7) *sprovođenje antikorupcijskih mjera i mjera sprječavanja sukoba interesa u postupku javne nabavke;*
- 8) *vođenje i čuvanje evidencija i dokumentacije o javnim nabavkama;*
- 9) *primjenu pravila prijema ponuda, izdavanja i obezbjeđivanje dokaza u vezi sa tim;*
- 10) *primjenu pravila otvaranja ponuda, sačinjavanje, sadržaj i uručivanje, odnosno dostavljanje zapisnika o javnom otvaranju ponuda;*
- 11) *primjenu pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda;*
- 12) *primjenu rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca;*
- 13) *sadržinu odluka naručioca;*
- 14) *zaključivanje i realizaciju ugovora o javnim nabavkama.*

Inspektor za javne nabavke može da inspekcijski nadzor u odnosu na radnju i odluku iz stava 1 tač. 3 do 12 ovog člana izvrši do isteka roka koji je propisan za izjavljivanje žalbe. Inspektor iz stava 1 ovog člana ne vrši kontrolu u odnosu na radnje i odluku naručioca na koje je izjavljena žalba Državnoj komisiji.

### **3.3.2. Sastav**

Na čelu odsjeka nalazi se jedno lice - glavni inspektor, koji je ujedno jedini koji je vršio inspekcijski nadzor u ovoj oblasti tokom 2012. Danas inspekcija za javne nabavke broji tri inspektora.

### **3.3.3. Interna organizacija**

Na čelu uprave nalazi se direktor, koji rukovodi sa četiri sektora, dva odjeljenja i jednom službom. Svaka od ovih jedinica ima svoje rukovodioce. Uprava, prema podacima iz 2013. ima 335 sistematizovanih radnih mesta, od čega je popunjeno 279 radnih mjesta.

### **3.3.4. Nedostaci**

Ključni nedostatak Uprave su kadrovski kapaciteti da na adekvatan način pokriju sve oblasti koje su Upravi povjerene, uključujući i javne nabavke. Potrebno je zapošljavanje inspektora u ovoj oblasti i njihova izgradnja kapaciteta da na adekvatan način vrše inspekcijski nadzor javnih nabavki.

## **3.4. Uloga nadležnog organa za zaštitu konkurencije**

Agencija za zaštitu konkurencije, jedini nadležni organ za ovo pitanje, nema nadležnosti u dijelu koji se odnosi na postupak javnih nabavki<sup>h</sup>.

---

<sup>h</sup> Više informacija dostupno je u samom Zakonu o zaštiti konkurencije na sledećem linku <http://www.azk.me/1/doc/ZAKON%20O%20ZASTITI%20KONKURENCIJE%20-%20u%20primjeni%20od%2009.10.2012.godine.%20Sl.list%20CG%2044-12.pdf>

## 4. PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE

U okviru dokumenta "Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika" koji je jula 2011. godine donijelo Ministarstvo finansija Crne Gore, kao posebno poglavlje razmatrane su javne nabavke.

*U tom dokumentu navodi se da je potrebno propisati ex post facto kontrolu izvršenja ugovora o javnim nabavkama, naročito u oblastima zdravstva i lokalne samouprave, te da se mora ojačati interna kontrolu, u skladu sa preciznim tehničkim specifikacijama i tipskim uslovima.*

Dokument takođe navodi da je neophodno propisati obavezu pribavljanja izjave o integritetu svih subjekata u postupku javnih nabavki, koji se ne odnose samo na naručioce, primarno javne organe, već i na privatni sektor, kao i mehanizam provjere takvih izjava. Ovo je dalje regulisano Memorandumom o saradnji koji su potpisali Komisija za sprječavanje sukoba interesa i Uprava za javne nabavke.

Takođe, preporučuje se propisivanje novih i jačanje svih postojećih sankcija za diskriminatorski tretman i favoriziranje u javnim nabavkama.

Ministarstvo finansija preporučilo je i da se mora unaprijediti izvještavanje Tripartitne komisije<sup>1</sup> kako bi se jasno uočili tokovi korupcije. Dosadašnji izvještaji Tripartitne komisije objedinjuju statistiku za sva djela sa elementima korupcije, bez strukture po oblastima, pa se i ne može zaključiti da li su oblasti od posebnog rizika obuhvaćene tom statistikom i u kojem obimu.

Takođe, definisan je i set veoma preciznih preporuka kojim bi se smanjili rizici od korupcije u oblasti javnih nabavki.

### **Zakonodavni okvir:**

- 1) Dodatno precizirati na koja privredna društva i pravna lica se odnose izuzeci od primjene zakona, o kakvim povjerljivim nabavkama se radi, kao i koji segmenti nabavki se izuzimaju kad je u pitanju odbrana i bezbjednost.
- 2) Propisati obaveznost objavljivanja saglasnosti koju nadležni organ daje naručiocima, kao i svih priloga ugovora o javnim nabavkama koji prate mijenjanje odredbi ugovora nakon njegovog potpisivanja; definisati u kojim slučajevima se koristi otvoreni postupak javnih nabavki.
- 3) Ograničiti broj i ukupan iznos postupaka dodjele sličnih i dodatnih usluga bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje koji nijesu obuhvaćeni prvobitnim ugovorom ili ga predvidjeti u izuzetnim slučajevima definisanim Zakonom.
- 4) Propisati da se tenderska dokumentacija u cjelosti ne smije mijenjati nakon završetka roka za dostavljanje ponuda.
- 5) Precizirati minimalne uslove za alternativnu ponudu ili neko drugo bliže određenje pojmova alternativne ponude i ekonomski najpovoljnije ponude.
- 6) Uvesti obavezu prijave svih oblika korupcije i nakon potpisivanja ugovora, kao i mjere koje služe za sprječavanje korupcije.
- 7) Uvesti pravilo sukoba interesa nakon potpisivanja ugovora.

---

<sup>1</sup> Tripartitna komisija priprema izvještaje o procesuiranju slučajeva korupcije i organizovanog kriminala na polugodišnjem nivou i dostavlja ih Vladinoj Nacionalnoj komisiji za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

### ***Institucionalni okvir***

- 1) Dizajnirati i uvesti odgovarajući model organizacione strukture u Upravi za javne nabavke, koji bi omogućio transformisanje postojeće ravne u vertikalnu strukturu (ili mrežnu), u skladu sa nadležnostima i kapacitetima za sprovođenje novog zakonskog okvira .
- 2) U Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki institucionalno postaviti (a) monitoring i kontrolu i (b) pravne poslove i poslove formulisanja politika (mjera).

### ***Strateški okvir:***

- 1) U okviru Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcionog plana za njeno sprovođenje uvrstiti mjeru za jačanje uloge Državne revizorske institucije u sistemu javnih nabavki.
- 2) Izvještaju Tripartitne komisije uvrstiti strukturu istraga po oblastima iz Akcionog plana, uključujući i javne nabavke

### ***Sprovođenje pravnog i institucionalnog okvira:***

- 1) Osnažiti nadzor nad sprovođenjem novog Zakona o javnim nabavkama u smislu dosljednije primjene antikorupcijskih odredbi i na inspekcijski nadzor.
- 2) U Izvještaju Tripartitne komisije strukturirano prikazati istrage pokrenute po osnovu obavještenja i prijava Državne revizorske institucije.
- 3) Jačati kontrolu nad sistemom javnih nabavki i procesima koji se odnose na budžetske izdatke (efektivnost i efikasnost korišćenja budžetskih sredstava) koju vrši DRI, kontrolu koja je u nadležnosti Uprave za javne nabavke (angažovanjem nezavisnog nadzornog tima).

### ***Kadrovska politika:***

- 1) U Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, u najkraćem roku, popuniti slobodna radna mjesta, u skladu sa postojećom sistematizacijom.
- 2) Prilikom izbora novog sastava Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, obezbijediti prohodnost stručnjaka ne samo iz oblasti javnih nabavki stricto sensu, već i iz ostalih oblasti, čiji profesionalni uslovi dozvoljavaju obavljanje ove dužnosti.

### ***Odnos prema rezultatima prethodnih analiza i istraživanja u posebno osjetljivim oblastima:***

- 1) Izbor eksperata koji daju procjenu javnih nabavki učiniti transparentnim.
- 2) Praćenje procesa javnih nabavki od strane NVO sektora postaviti na trajnim osnovama.
- 3) Uspostaviti mehanizam provjere integriteta zaposlenih Uprave za javne nabavke i članova Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, prilikom prijema i u toku radnog odnosa, putem ugovora ili izjave o integritetu.

### **Rizične pojave:**

1. Uprava za javne nabavke da objavljuje profil naručioca i ponuđača sa identifikovanim rizicima.
2. Otkloniti mogućnosti za diskriminaciju i favorizovanje određenih ponuđača, putem efikasnog procesuiranja žalbi podnijetih Državnoj komisiji za kontrolu javnih nabavki, po ovom osnovu.
3. U Upravi za javne nabavke ustanoviti praksu redovnih internih izvještaja o svim fazama: pripreme, zaključivanja ugovora i sprovođenja javne nabavke, uključujući izvještavanje o nepravilnostima.
4. Decidno se pridržavati razdvojenosti nadležnosti i odgovornosti u fazi sprovođenja postupka javne nabavke.
5. Obezbijediti sprovođenje potpune informisanosti, na dokaziv način, svih subjekata učesnika procesa javnih nabavki o eventualnom kontaktu naručioca sa pojedinim ponuđačem.
6. Propisati Upravi za javne nabavke obavezu sprovođenja eksterne i interne revizije prilikom sprovođenja ugovora o javnoj nabavci.
7. Objaviti sve ugovore o javnoj nabavci sa izabranim ponuđačem.
8. Kad su u pitanju ugovori o javnim nabavkama većeg iznosa (preko 500.000 EUR), objaviti i trenutno stanje njihovog sprovođenja.

---

<sup>1</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine i Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2014. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godine.

<sup>2</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2012. godine

<sup>3</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine i Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2014. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godine.

<sup>4</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine i Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2014. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godine.

<sup>5</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine i Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2014. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godine.

<sup>6</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine i Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2014. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godine.

<sup>7</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2012. godine

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine

<sup>11</sup> Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki u 2012. i 2013. godini, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki,

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine i Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2014. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godine.

<sup>15</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine

<sup>16</sup> Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki u 2012. i 2013. godini, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki

<sup>17</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2014. godine