



**PREGOVARAČKA POZICIJA CRNE GORE
ZA MEĐUVLADINU KONFERENCIJU O PRISTUPANJU CRNE GORE
EVROPSKOJ UNIJI
ZA POGLAVLJE 5 - JAVNE NABAVKE**

Podgorica, oktobra 2013.

I SAŽETAK PREGOVARAČKE POZICIJE

Crna Gora prihvata pravnu tekovinu Evropske unije (EU) obuhvaćenu poglavljem Javne nabavke koja je bila na snazi 19. XI 2012. i do trenutka pristupanja Evropskoj uniji ne očekuje poteškoće u sprovođenju pravne tekovine Evropske unije u okviru ovog poglavlja.

Crna Gora ne traži trajna izuzeća niti prelazna razdoblja za sprovođenje pravne tekovine obuhvaćene ovim poglavljem.

II ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Vlada Crne Gore je 22. XII 2011. usvojila Strategiju razvoja sistema javnih nabavki Crne Gore za period 2011-2015 s Akcionim planom za njeno sprovođenje.

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori regulisan je Zakonom o javnim nabavkama, koji je stupio na snagu 1. I 2012. ("Sl. list CG", br. 42/11). Cjelokupni sistem javnih nabavki je regulisan i regulativom iz pojedinačnih oblasti koju čine: Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 60/03 i 32/11), Zakon o upravnom sporu („Sl. list RCG", br. 60/03, 73/10, 32/11), Zakon o koncesijama („Sl. list CG", br. 08/09), Zakon o elektronskom potpisu („Sl. list RCG", br. 55/03 i 31/05 i „Sl. list CG", br. 41/10), Zakon o elektronskom dokumentu („Sl. list RCG", br. 5/08), Zakon o elektronskoj trgovini („Sl. list RCG", br. 80/04 i „Sl. list CG", br. 41/10), Zakon o informacionoj bezbjednosti ("Sl. list RCG", br. 14/10), Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. list CG", br. 79/08, 70/09, 44/12) i Zakon o tajnosti podataka ("Sl. list CG", br. 14/08, 76/09, 41/10, 40/11), Zakon o vodama ("Sl. list RCG", br. 27/07), Zakon o finansiranju upravljanja vodama („Sl. list CG", br. 65/08), Zakon o rudarstvu („Sl. list CG", br. 65/08), Zakon o geološkim istraživanjima („Sl. list RCG", br. 28/93, 42/94 i 26/07), Zakon o šumama („Sl. list CG", br. 74/10), Zakon o lukama („Sl. list CG", br. 51/08), Zakon o igrama na sreću ("Sl. list RCG", br. 52/04, "Sl. list CG", br. 13/07), Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12), Zakon o sprječavanju sukoba interesa ("Sl. list CG", br. 1/2009), Zakon o budžetu ("Sl. list CG", br. 66/12), kao i niz drugih zakonskih i podzakonskih akata.

1. Opšti principi

Ovu oblast reguliše postojeći Zakon o javnim nabavkama, donijet 29. VI 2011, a stupio na snagu 1. I 2012. ("Sl. list" CG, br. 42/11). Donijeta je i sljedeća podzakonska regulativa: Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki („Sl. list CG", br. 62/2011), Pravilnik o metodologiji iskazivanja potkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda („Sl. list CG", br. 63/2011), Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila ("Sl. list CG", br. 63/2011), Pravilnik o

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

evidenciji postupaka javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 63/2011) i dr.¹ Opšti principi se primjenjuju na sve procedure javnih nabavki, uključujući i one koje nijesu pokrivena direktivama EU vezanih za nabavku dobara, radova i usluga.

Crna Gora ističe da Zakon o javnim nabavkama ne priznaje preferencijalni tretman domaćih ponuđača u odnosu na inostrane. Prema crnogorskom Zakonu o javnim nabavkama na našim tenderima mogu konkurisati preduzeća iz EU pod istim uslovima kao i domaća preduzeća, kao i preduzeća iz zemalja van EU. To znači da ne postoji povlašćeni tretman domaćih privrednih subjekata u odnosu na inostrane privredne subjekte.

Obim primjene Zakona o javnim nabavkama obuhvata ugovore o javnim nabavkama roba, ugovore o javnim uslugama i ugovore o javnim radovima. Odredbe Zakona regulišu sve aspekte procesa nabavke, počev od definisanja predmeta do same dodjele ugovora.

Jedan od najbitnijih elemenata sistema javnih nabavki jesu transparentni postupci koji pružaju jednake šanse svim zainteresovanim privrednim subjektima koji žele učestvovati u javnoj nabavci i koji mogu da kao ponuđači podnesu svoje ponude. Pod načelom transparentnosti se podrazumijeva korišćenje procedura kojima ponuđači i naručioci ili javnost u cjelini osiguravaju da se državni poslovi vode na nepristrasan i transparentan način. To znači da interesne strane znaju pravila koja se primjenjuju prilikom nabavki, kao i informacije o pojedinim mogućnostima nabavki. Crnogorski Zakon o javnim nabavkama osnovne principe u praksi realizuje objavljivanjem svih zakona, propisa, uredbi i pravila koja definišu proces javnih nabavki, a objavljuju se i planovi javnih nabavki. Pomenute informacije objavljuju se na sajtu Uprave za javne nabavke. Jasno je istaknuto u svakoj nabavci i svakom javnom pozivu kako će se vrednovati ponuđači. Obavještavaju se svi neuspješni ponuđači, kao i predstavnici javnosti o tome koji je ponuđač dobio posao i za koju ponudu i upućuju se u poštovanje svih pravila i propisa. Omogućavaju se žalbeni postupci gdje nezavisna treća strana ili advokati neuspješnih ponuđača mogu pregledati sve zapisnike naručioca, tj. službenika koji sprovode proceduru, smatrajući da se ovim doprinosi da ponuđač kao najbolji čuvalac sistema javnih nabavki može odbraniti svoj interes, a time ujedno unaprijediti javni interes. Kada je u pitanju zaštita poslovne tajne, ovo je riješeno članom 9 Zakona o javnim nabavkama. Naznačeno je da je naručilac dužan da: 1) 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; 2) odbije davanje informacija kojim bi se mogla izvršiti povreda tajnosti podataka navedenih u ponudi; 3) čuva kao tajnu imena zainteresovanih lica koja su izvršila otkup i preuzimanje tenderske dokumentacije, kao i podatke o podnosiocima ponuda, do isteka roka predviđenog za otvaranje ponuda.

¹Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki („Sl. list CG”, br. 28/12), koji je stupio na snagu 6. VI 2012. i aktivno se primjenjuje; Program i način stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki koji je stupio na snagu 29. V 2012; Pravilnik o zaštiti ličnih podataka; Etički kodeks državnih službenika i namještenika.

Cijena i drugi podaci iz ponude od značaja za ocjenu ispravnosti i vrednovanje ponude ne smatraju se tajnim. Sprovodi se odgovarajući nadzor, počev od nadzora javnog poziva pa sve do kontrole ispravnosti sprovođenja postupka javne nabavke za sve ugovore.

2. Dodjela ugovora

U Crnoj Gori dodjelu ugovora reguliše Zakon o javnim nabavkama.

Postupci javnih nabavki, prema Zakonu o javnim nabavkama su: otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak s prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, okvirni sporazum, konsultantska usluga, konkurs, šoping i neposredni sporazum. Zakonom je jasno definisan krug obveznika primjene Zakona kao i krug izuzeća u članovima 2 i 3 Zakona. Uprava za javne nabavke priprema listu obveznika. Novoosnovani naručilac je dužan da nadležnom organu podnese prijavu radi evidentiranja na Listi naručilaca, u roku od 30 dana od dana sticanja svojstva naručioca. Lista naručilaca iz stava 4 člana 2 se objavljuje na portalu javnih nabavki nadležnog organa. Lista naručilaca se ažurira u roku od tri dana od dana podnošenja prijave iz člana 2 stav 4 ovog člana. Naručilac je dužan da primjenjuje ovaj zakon i u slučaju kada nije evidentiran na listi iz člana 2 stav 4 ovog člana. U Crnoj Gori proces dodjele ugovora je podijeljen u tri kategorije.

2.1. Administrativna sposobnost i mjere jačanja sistema javnih nabavki

Ministarstvo finansija vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata organa, u saradnji s ostalim nadležnim tijelima u ovoj oblasti priprema nacрте zakona, ostale propise i opšte akte, predlaže Vladi strategije razvoja i druge mjere u oblasti javnih nabavki i nadgleda sprovođenje zakona. Pored Ministarstva finansija, uključeni su i : Uprava za javne nabavke, Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki i Komisija za koncesije. **Uprava za javne nabavke je odgovorna za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, praćenje i sprovođenje Strategije javnih nabavki.** Uprava je samostalan organ državne uprave, koji trenutno zapošljava 15 ljudi, s planom da zaposli još troje, na trenutno upražnjenim mjestima. Uprava za javne nabavke, kao samostalan organ državne uprave osnovana je Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG”, br. 05/12) i Izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG”, br. 25/12). Novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za javne nabavke, utvrđen je na sjednici Vlade 2013. Pravilnikom je obezbijeđeno povećanje broja zaposlenih i poboljšanje strukture stručnosti posebno u dijelu obuka, praćenje sprovođenja procedura, informacionih tehnologija i izvještavanja. **U skladu s novim Pravilnikom predviđene su četiri organizacione jedinice Uprave za javne nabavke – Sektor za praćenje sprovođenja propisa i inspekcijski nadzor, 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.**

CG

INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.

Osim toga što sačinjava Izvještaj o javnim nabavkama i dostavlja Vladi, članom 19 Zakona o javnim nabavkama, jasno su definisani poslovi iz oblasti javnih nabavki i s njima povezani poslovi koje vrši Uprava za javne nabavke.

Efikasan sistem javnih nabavki, pored navedenog zavisi i od relevantne primjene i realizacije mnogih ključnih principa, od kojih su najvažniji: odgovornost, profesionalizam, transparentnost i konkurencija.

Vlada je usvojila Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki („Sl. list CG“, br. 28/12) i Program i način stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki. Oni se zasnivaju na stručnom usavršavanju učesnika, kako naručilaca tako i ponuđača. Program rada obuhvata:

- 1) uređenost postupka javne nabavke zakonom s osvrtom na propise Evropske unije;
- 2) zaštitu prava u postupku javne nabavke;
- 3) druge propise, obrasce, akte i dokumenta o javnim nabavkama.

Cilj obuke je sticanje znanja, vještina i osposobljavanje učesnika procesa javnih nabavki i drugih lica, da efikasno, ekonomično i transparentno sprovode, prate i kontrolišu postupak javnih nabavki na svim nivoima. **Naručioci su obavezni da, u cilju kvalitetne pripreme i sprovođenja postupaka javnih nabavki, obezbijede da službenik za javne nabavke posjeduje certifikat o stručnom osposobljavanju i usavršavanju u oblasti javnih nabavki** kojim se potvrđuje posjedovanje znanja u oblasti javnih nabavki. Certifikat se izdaje i obnavlja na osnovu sticanja i dopunjavanja znanja, vještina i sposobnosti kroz program obuke i redovno usavršavanje. Programom obuke u oblasti javnih nabavki su predviđeni su i specijalistički program obuke, redovna naknadna obuka kao i obuka trenera u cilju kontinuiranog učenja i usavršavanja. Svi programi su međusobno povezani kako bi se omogućio napredak kroz razne stepene učenja. Obrazovanje se sprovodi na osnovu potpisanih memoranduma o saradnji s Univerzitetima. Međuinstucionalna saradnja je otpočela tokom 2011. i 2012. potpisivanjem memoranduma o saradnji s Komisijom za sprečavanje konflikta interesa, Centrom za monitoring (CEMI) kao i s Univerzitetom Donja Gorica.

Projekat Unapređenje koordinacije i razmjene informacija u prevenciji korupcije u Crnoj Gori je izrađen u saradnji s CEMI-em. Ovaj projekat nastavlja i razvija međuinstucionalnu saradnju državne uprave i civilnog društva, što je u skladu s programskom politikom Vlade Crne Gore, Univerziteta Donja Gorica i Univerziteta Mediteran.

Potpisan je i Sporazum o saradnji s Komisijom za sprečavanje sukoba interesa, 15. VI 2011, koji obavezuje strane potpisnice na ciljeve unapređivanja saradnje i obezbjeđivanja optimalnih uslova za razmjenu informacija. Cilj ove saradnje je postizanje visokog stepena informisanosti radi prevencije sukoba interesa u postupcima javnih nabavki, razvoj kapaciteta Uprave i Komisije, podrška implementaciji Zakona o javnim nabavkama i Zakona o sprečavanju sukoba interesa u cilju postizanja dobrih rezultata u oblasti sukoba interesa i javnih nabavki. Saradnja se sprovodi kroz razmjenu informacija i iskustva u vezi sa

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

sprovedenjem Zakona, zajedničke obuke i realizaciju projekata, što doprinosi prevenciji sukoba interesa javnih funkcionera i učesnika u postupcima javnih nabavki.

Takođe, 29. XII 2010. potpisan je Sporazum o saradnji između Uprave za javne nabavke i Uprave za antikorupcijsku inicijativu. Naime, Uprava za javne nabavke dostavlja Upravi za antikorupcijsku inicijativu svakih šest mjeseci informaciju o prijavljenim slučajevima korupcije. Strane potpisnice učestvuju u programima sprovođenja obuke za službenike državnih organa i institucija koje primaju i evidentiraju prijave o slučajevima s elementima korupcije i zajednički izrađuju svaki budući program obuke namijenjen predstavnicima institucija koje dobijaju informacije o mogućem koruptivnom ponašanju.

2.2. Nadgledanje i stručni nadzor sistema javnih nabavki

U okviru projekta Dalji razvoj sistema javnih nabavki koji finansira EU (2012/2013) je obrađeno pitanje stručnog nadzora, koje će biti sastavni dio izmijenjenog Zakona o javnim nabavkama, a sastoji se od prikupljanja i obrade podataka, posebnih izvještaja, ovlašćenja službenih lica, sastavljanja zapisnika, itd. Uprava za javne nabavke prati stanje i obavlja stručni nadzor u oblasti sistema javnih nabavki.

Plan nadgledanja i stručnog nadzora sadrži naručioce koji će biti obuhvaćeni nadzorom, vrste postupaka i faze postupaka javnih nabavki, predmete javnih nabavki i druga pitanja od značaja za obavljanje stručnog nadzora. Kroz stručni nadzor Uprava za javne nabavke prikuplja, obrađuje, sistematizuje i koristi podatke i informacije: koje naručioc, saglasno odredbama ovog zakona, dostavljaju nadležnom organu, koji su javno dostupni i objavljeni na internetskom portalu Državne revizorske institucije, komisije nadležne za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i drugih državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave nadležnih za budžet i finansije; koje nadležnom organu dostavljaju ponuđači, pravna i fizička lica koji nijesu naručioc u smislu odredaba ovog zakona; koji su javno dostupni iz drugih izvora ili koje u vršenju poslova u okviru utvrđenih nadležnosti, dođu u posjed nadležnog organa.

2.3. Sprečavanje korupcije u javnim nabavkama

Sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki je obuhvaćeno Strategijom razvoja sistema javnih nabavki Crne Gore za period 2011-2015. s Akcionim planom za njeno sprovođenje. Strategija sadrži veliki broj mjera i ciljeva koje su obavezale 93 institucije - obveznike izvještavanja. Ovom strategijom su naznačene posebne oblasti podložne korupciji (privatizacija, javne nabavke, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava, civilno društvo, mediji i sport). Novi Akcioni plan za period 2013-2014 je usvojen u maju 2013.

Zakon o javnim nabavkama naročito ističe važnost propisa o antikorupciji koji moraju biti ispoštovani od naručilaca, ponuđača i drugih učesnika u procesu.

Uprava se prvenstveno bavi preventivnim mjerama. U cilju veće dostupnosti Uprave građanima otvorena je telefonska linija pod sredstvom koje se građani mogu obratiti ovlaštenom službeniku radi prijave korupcije, dobijanja informacija i pravnih i drugih savjeta. Zakon sadrži antikorupcijska pravila i pravila sprečavanja sukoba interesa u odredbama članova 15, 16, 17 i 18 u kojima su jasno naglašene obaveze kako naručilaca tako i ponuđača u smislu poštovanja načela antikorupcijske politike i politike sukoba interesa. Postupak javne nabavke sproveden uz postojanje sukoba interesa je ništav.

Posebno su kreirana mišljenja koja se odnose na usaglašenost stavova s Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki o značajnijim pitanjima koja se odnose na primjenu Zakona o javnim nabavkama. Službenici Uprave, u fazi objavljivanja poziva, prate i staraju se o ispravnosti poziva za javno nadmetanje u smislu njegove formalne, ali i sadržinske ispravnosti (član 62 i 63), kao i provjeravaju i obezbjeđuju usaglašenost poziva za javno nadmetanje s uslovima utvrđenim propisima o javnim nabavkama. Ove aktivnosti su preventivno instruktivne. Uprava za javne nabavke sprovodi odgovarajući nadzor, počev od nadzora javnog poziva, pa sve do kontrole ispravnosti sprovođenja postupka javne nabavke za sve ugovore. Poziv za javno nadmetanje koji nije objavljen i oglašen na način propisan ovim zakonom ne proizvodi pravno dejstvo. Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, između ostalog, razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki, ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i predlaže i preduzima mjere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, saraduje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki s nadležnim organima drugih država, i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom.

3. Pravna zaštita i klasični sektor

Članom 121 Zakona o javnim nabavkama je propisano da se u postupku zaštite prava shodno primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen opšti upravni postupak ukoliko ovim zakonom nije drugačije uređeno. U vezi s tim, po Zakonu o opštem upravnom postupku („Sl. list RCG”, br. 60/03 i “Sl. list CG”, br. 32/11) dužni su da postupaju državni organi i organi lokalne uprave kad, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kada obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom. Takođe, po ovom zakonu su dužni da postupaju i ustanove i druga pravna lica kad, u vršenju javnih ovlašćenja, rješavaju u upravnim stvarima, odnosno kada obavljaju druge poslove iz člana 1 ovog zakona.

Shodno Zakonu o upravnom sporu („Sl. list RCG”, br. 60/03 i „Sl. list CG”, br. 73/10, 32/11) u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugog pojedinačnog akta kad je to zakonom određeno.

Kada govorimo o institucionalnom uređenju oblasti pravne zaštite Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki (u daljem tekstu: Državna komisija) je ustanovljena

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

članom 137 Zakona o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11), kao samostalno i nezavisno pravno lice, s nadležnostima i ovlašćenjima koja su isključivo utvrđena ovim zakonom. Državna komisija je ključni subjekt institucionalne zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki i javnog interesa, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, članom 137 stav 2 Zakona o javnim nabavkama zabranjena upotreba javnih ovlašćenja, sredstava javnog informisanja i javno istupanje radi uticaja na tok i ishod postupka pred Državnom komisijom.

Na osnovu člana 139 Zakona o javnim nabavkama, Državna komisija ima sljedeće nadležnosti:

- 1) razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki;
- 2) ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i preduzima i predlaže mjere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
- 3) odlučuje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu s ovim zakonom;
- 4) odlučuje o zahtjevima u pogledu troškova postupka;
- 5) prati sprovođenje odluka u skladu s članom 132 stav 5 ovog zakona i preduzima mjere u skladu sa zakonom;
- 6) vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000eura;
- 7) saraduje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki s nadležnim organima drugih država;
- 8) donosi poslovnik o radu;
- 9) vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.

Ovlašćenja Državne komisije utvrđena su članovima 128, 132, 135 i 144 Zakona o javnim nabavkama, i to:

- 1) može poništiti postupak javne nabavke, ako naručilac u propisanom roku ne dostavi spise i dokumentaciju predmetne javne nabavke;
- 2) u postupku po žalbi, odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke;
- 3) odbacuje žalbu, ako je nedopuštena, neblagovremena ili izjavljena od strane neovlašćenog lica;
- 4) obustavlja postupak po žalbi, ako podnosilac žalbe odustane od podnijete žalbe;
- 5) odbija žalbu kao neosnovanu;
- 6) usvaja žalbu i u cjelini ili djelimično poništava postupak javne nabavke i donijetu odluku, ukazuje naručiocu na učinjene nepravilnosti i nalaže mu sprovođenje ponovnog postupka odlučivanja ili preduzimanja potrebnih mjera kojim se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

Pored obaveza propisanih navedenim važećim Zakonom o javnim nabavkama, Državna komisija je dužna da, pri rješavanju žalbi protiv odluka i radnji naručilaca koje su donijete,

odnosno sprovedene u postupcima javnih nabavki koji su započeti po ranijem zakonu primjenjuju odredbe tog zakona.

Zaštita prava i interesa u sistemu javnih nabavki ostvaruje se kroz predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu.

Predugovorna pravna zaštita obuhvata zaštitu prava i interesa zainteresovanih lica od pokretanja postupka javne nabavke do okončanja postupka javne nabavke, a ostvaruje se u postupku pred Državnom komisijom. **Predugovorna pravna zaštita se pokreće izjavljivanjem žalbe od strane zainteresovanih lica (najčešće ponuđača) protiv radnji i odluka naručilaca. Postugovorna pravna zaštita ostvaruje se pred Upravnim sudom Crne Gore i redovnim sudovima. Pred Upravnim sudom Crne Gore se ostvaruje pravna zaštita protiv odluka (rješenje, zaključak) Državne komisije, a pokreće se tužbom zainteresovanih lica (ponuđača, naručilaca i dr).**

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 (po važećem Zakonu), odnosno protiv rješenja o odbijanju prigovora protiv odluke naručioca o dodjeli ugovora (po ranijem Zakonu) ili ukoliko obustavi postupak po žalbi, naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci s izabranim ponuđačem ne čekajući da istekne rok za podnošenje tužbe, pa eventualno izjavljena tužba Upravnom sudu Crne Gore u tom slučaju nema suspenzivno dejstvo, 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 žalbu², odnosno odmah nakon dostavljanja odluke Državne komisije kojom je žalba odbačena ili odbijena ili kojom je obustavljen postupak po žalbi. Rok za podnošenje tužbe protiv tih odluka (rješenja, zaključka) Državne komisije je 30 dana od dana njihovog dostavljanja podnosiocu žalbe, odnosno naručiocu.

Postugovorna pravna zaštita pred redovnim sudovima se odnosi 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 kad u ostavljenom roku protiv nje nije izjavljena žalba, kada Državna komisija odbaci ili odbije žalbu ili kad 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. To znači da je kao najpovoljnija izabrana ispravna ponuda koja je, po unaprijed predviđenim kriterijumima, povoljnija od svih drugih ispravnih ponuda.

²Isteka roka od 10 dana od dana dostavljanja odluke o izboru najpovoljnije ponude ponuđačima.

4. Komunalni sektor

Vlada Crne Gore je, 22. XII 2011, usvojila Strategiju praćenu Akcionom planom za razvoj sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015. U decembru 2011, Vlada je donijela Odluku o osnivanju Koordinacionog tijela za praćenje i implementaciju Strategije javnih nabavki.

Oblast komunalnih usluga, u Crnoj Gori, regulisana je Zakonom o javnim nabavkama. Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11), u članu 2, definiše da se primjenjuje i na privredna društva, pravna lica i preduzetnike koji obavljaju djelatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i saobraćaja u skladu s odredbama člana 108 do 113 Zakona. Zakon o javnim nabavkama Crne Gore ne propisuje poseban režim za “komunalne usluge”, što za posljedicu ima da postupci nabavke za subjekte koji posluju u ovim sektorima podpadaju pod ista pravila kao i “klasični” sektor. Značajno je naglasiti da nepostojanje posebnog režima za “komunalne usluge” ne predstavlja kršenje prava EU, s obzirom na to da su odredbe klasičnog sektora strožije od odredbi propisanih za sektor komunalnih usluga, ali se može smatrati propustom Zakona o javnim nabavkama u odnosu na fleksibilnost, pojednostavljenje nabavki i modernizaciju, kao i potencijalnim uzrokom mijenjanja konkurencije.

Predmet javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja, na osnovu člana 110 Zakona o javnim nabavkama, je nabavka roba, usluga i ustupanje izvođenja radova neophodnih za djelatnosti:

- 1) izgradnje, održavanja, snabdijevanja i eksploatacije objekata za proizvodnju, transport, odnosno prenos i distribuciju vode za piće, električne energije, gasa i toplotne energije;
- 2) istraživanja i proizvodnje nafte i gasa (ugljovodonika), istraživanja i iskopavanja uglja i drugih čvrstih goriva;
- 3) izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta za pružanje telekomunikacionih usluga;
- 4) izgradnje, održavanja i korišćenja objekata u funkciji poštanskog saobraćaja;
- 5) izgradnje, održavanja i korišćenja objekata u funkciji vazdušnog, pomorskog, jezerskog, rječnog i željezničkog saobraćaja, kao i linijskog gradskog i prigradskog prevoza putnika u drumskom saobraćaju koji se obavlja autobusima.

Predmet javne nabavke u oblasti energetike je i nabavka električne energije, nafte i gasa.

Javnom nabavkom u oblasti vodoprivrede i energetike, na osnovu člana 111 Zakona o javnim nabavkama, ne smatra se nabavka roba, usluga i ustupanje izvođenja radova za:

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

- 1) proizvodnju vode za piće ili proizvodnju električne energije ako: lice koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona crpi vodu za piće ili proizvodi električnu energiju koja je neophodna za obavljanje djelatnosti koje nijesu obuhvaćene članom 110 stav 1 ovog zakona; snabdijevanje javne mreže zavisi isključivo od lične potrošnje lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona i ne prelazi 30% ukupne proizvodnje tog lica vode za piće ili električne energije, uzimajući u obzir prosjek za prethodne tri godine, uključujući i tekuću;
- 2) proizvodnju gasa ili toplotne energije, ako je: proizvodnja gasa ili toplotne energije od strane lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona neizbježna posljedica obavljanja djelatnosti tog lica koje nijesu obuhvaćene članom 110 stav 1 ovog zakona; snabdijevanje javne mreže namijenjeno isključivo ekonomskoj eksploataciji te proizvodnje i ne prelazi 20% godišnjeg ukupnog prihoda lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona, uzimajući u obzir prethodne tri godine i tekuću godinu.

U skladu s članom 112 Zakona o javnim nabavkama, predmet javne nabavke u oblasti vodoprivrede su i nabavke povezane sa:

- 1) projektima hidrauličnog inženjerstva, navodnjavanjem ili melioracijom zemljišta, pod uslovom da će se više od 20% ukupne količine vode koja se dobije ovim projektima, irigacijom ili isušivanjem zemljišta koristiti kao voda za piće;
- 2) prečišćavanjem i odvođenjem atmosferskih i otpadnih voda.

U skladu s članom 113 Zakona o javnim nabavkama, odredbe ovog zakona ne primjenjuju se na javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja kada:

- 1) naručilac koji se bavi djelatnošću izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta i pružanjem telekomunikacionih usluga sprovodi nabavku čija je isključiva namjena da mu se omogući da pruža jednu ili više telekomunikacionih usluga, pod uslovom da drugo lice može slobodno da nudi svoje usluge na istom području pod jednakim uslovima;
- 2) naručilac zaključuje ugovor za kupovinu vode za piće;
- 3) naručilac koji je tarifni kupac zaključuje ugovor za nabavku električne energije;
- 4) naručilac transportuje naftu ili prirodni gas, odnosno prenosi ili distribuira električnu energiju preko sistema kod kojih postoji samo jedan ponuđač;
- 5) naručilac odgovoran za snabdijevanje električnom energijom tarifnih kupaca, po prethodno pribavljenoj saglasnosti organa državne uprave nadležnog za poslove energetike, nabavlja nedostajuće količine električne energije utvrđene energetske bilansom Crne Gore za potrebe snabdijevanja tih kupaca, za balansiranje sistema i sistemske usluge neposredno od proizvođača električne energije;
- 6) javni konkurs naručilac organizuje za djelatnosti koje nijesu određene u članu 110 ovog zakona;
- 7) privredni subjekt koji je osnovan od strane više naručilaca vrši nabavke od svojih osnivača za potrebe obavljanja djelatnosti iz člana 110 stav 1 ovog zakona;

- 8) naručilac kao povezano lice, u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dobit preduzeća, odnosno porez na dohodak građana, vrši nabavku od lica s kojim je povezan, pod uslovom da je u prethodne tri godine naručilac ostvario najmanje 80% prosječnog ukupnog prihoda za lice s kojim je povezan.

Kada govorimo o institucionalnom uređenju u oblasti komunalnih usluga, Ministarstvo finansija vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata organa. **Pored Ministarstva finansija, uključene institucije su: Uprava za javne nabavke, Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki i Komisija za koncesije. Uprava za javne nabavke je odgovorna za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, praćenje i sprovođenje Strategije javnih nabavki. Za implementaciju Zakona obezbijeđen je institucionalni okvir osnivanjem Uprave za javne nabavke i Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.**

5. Koncesije

Oblast koncesija u Crnoj Gori je regulisana Zakonom o koncesijama („Sl. list CG“, br. 08/09) i regulativom iz pojedinačnih oblasti koju čine: Zakon o vodama („Sl. list RCG“, br. 27/07), Zakon o finansiranju upravljanja vodama („Službeni list CG“, br. 65/08), Zakon o rudarstvu („Sl. list CG“, br. 65/08), Zakon o geološkim istraživanjima („Sl. list RCG“, br. 28/93, 42/94 i 26/07), Zakon o šumama („Sl. list CG“, br. 74/10), Zakon o lukama („Sl. list CG“, br. 51/08), Zakon o igrama na sreću („Sl. list RCG“, br. 52/04, „Sl. list CG“, br. 13/07), kao i niz drugih zakonskih i podzakonskih akata.

Navedenom regulativom utvrđuju se uslovi pod kojim se domaćim i stranim pravnim licima mogu dati koncesije za korišćenje prirodnih dobara, dobara u opštoj upotrebi i drugih dobara od opšteg interesa, obezbjeđivanje ostvarivanja odgovarajućeg javnog interesa, veće zaposlenosti, uvođenja novih tehnologija i obezbjeđenja ubrzanog privrednog razvoja, obezbjeđenja prihoda za koncedenta, kao i druge koristi.

Zakonom o koncesijama se uređuju uslovi, način i postupak davanja koncesija, predmet koncesija i druga pitanja od značaja za ostvarivanje koncesije. Prema zakonu o koncesijama, ugovor o koncesiji je ugovor zaključen na određeno vrijeme, u pisanom obliku, i njime se uređuju međusobna prava i obaveze između koncedenta i koncesionara.

Vlada Crne Gore je 2011. donijela i Politiku dodjele koncesija u Crnoj Gori. Politikom dodjele koncesija utvrđuju se opšti principi čije je poštovanje u ovoj oblasti neophodno.

U Crnoj Gori postoji više od 40 zakona koji definišu mogućnost saradnje između privatnog i javnog sektora u pojedinim oblastima, ali trenutno nema jedinstveni zakon kojim se uređuje oblast javno-privatnog partnerstva.

Kada govorimo o institucionalnom uređenju oblasti koncesija, važno je istaći da **u skladu sa Zakonom o koncesijama koncedent može biti Skupština Crne Gore, Vlada Crne**

CG

INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.

Gore, lokalna samouprava, Glavni grad i Prijestonica, a koncesionar može biti domaće ili strano privredno društvo ili drugo pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice koje je steklo pravo na koncesiju, konzorcijum ili drugi oblik poslovnog povezivanja koji međusobne odnose regulišu posebnim ugovorom.

Nadležni organ za dodjelu koncesija je državni organ uprave (ministarstvo ili organ uprave), u zavisnosti od vrste koncesije, za koncesije čije davanje je u nadležnosti Skupštine ili Vlade, odnosno organ lokalne uprave, za koncesije čije davanje je u nadležnosti Skupštine ili opština, u skladu sa zakonom.

Zakonom o koncesijama je osnovana Komisija za koncesije kao samostalna i nezavisna u vršenju sljedećih poslova:

- 1) rješava po prigovorima učesnika u postupku davanja koncesija koji se odnose na vrednovanje i rang listu ponuđača i donosi odluke po njima;
- 2) vodi registar ugovora o koncesijama;
- 3) odobrava sprovođenje postupka produženja roka davanja koncesije ili proširenja prostora za obavljanje koncesione djelatnosti, kao i odobrava sprovođenje postupka davanja koncesije pratećih mineralnih sirovina na odobrenom eksploatacionom polju, bez sprovođenja postupka javnog nadmetanja iz člana 20 stav 2 tač. 1, 2 i 3 Zakona o koncesijama.

6. Rječnik javnih nabavki

Zakonodavni okvir koji uređuje ovu oblast čini Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11), Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki („Sl. list CG“, br. 62/11) i Pravilnik o evidenciji postupka javnih nabavki („Sl. list CG“, br. 63/11).

Institucionalna nadležnost za praćenje i primjenu jedinstvenog rječnika javnih nabavki je povjerena Upravi za javne nabavke, u saradnji s Ministarstvom finansija.

7. Elektronske javne nabavke

Zakonodavni okvir koji uređuje ovu oblast čine Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11) i **Pravilnik o bližem sadržaju i načinu sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi** („Sl. list CG“, br. 61/11) koji utvrđuju uslove i način sprovođenja javne nabavke u elektronskoj formi. Takođe, tu su i ostali zakoni kojima se obezbjeđuju preduslovi za sprovođenje elektronskih javnih nabavki:

- Zakonom o elektronskom potpisu („Sl. list RCG“, br. 55/03 i 31/05 i „Sl. list CG“, br. 41/10) uređuje se upotreba elektronskog potpisa u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

lica u vezi s elektronskim certifikatima, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno;

- Zakonom o elektronskom dokumentu („Sl. list RCG”, br. 5/08) se uređuje način upotrebe elektronskog dokumenta u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava, obaveze i odgovornosti privrednih društava, preduzetnika, pravnih i fizičkih lica, državnih organa, organa državne uprave, organa jedinica lokalne samouprave i organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja u vezi s elektronskim dokumentom ako zakonom nije drugačije određeno;
- Zakonom o elektronskoj trgovini („Sl. list RCG”, br. 80/04 i „Sl. list CG”, br. 41/10) se uređuje pružanje usluga na razdaljinu, uz naknadu, putem elektronske opreme za obradu i skladištenje podataka na lični zahtjev korisnika, odgovornost davalaca usluga informacionog društva i pravila u vezi sa zaključivanjem ugovora u elektronskoj formi;
- Zakonom o informacionoj bezbjednosti („Sl. list RCG”, br. 14/10) prema kome povjerljivost podatka podrazumijeva da je podatak dostupan samo licima koja su ovlašćena da ostvare pristup ili postupe s tim podatkom;
- Zakonom o tajnosti podataka („Sl. list CG”, br. 14/08, 76/09, 41/10, 40/11) kojim se propisuje jedinstven sistem određivanja tajnosti podataka, pristupa tajnim podacima, čuvanja, korišćenja, evidencije i zaštite tajnih podataka. Tajni podaci se mogu koristiti samo u svrhu u koju su prikupljeni i za vrijeme potrebno za postizanje te svrhe.

Institucionalnu nadležnost nad uvođenjem elektronskog sistema javnih nabavki ima Uprava za javne nabavke, u saradnji s Ministarstvom finansija i Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije.

8. Održive javne nabavke

Oblast održivih javnih nabavki obuhvata socijalne i zelene aspekte javnih nabavki, odnos prema malim i srednjim preduzećima, kao i temu inovacija.

Osnovni principi i opšti ciljevi kojima se daju smjernice za uređenje ove oblasti sadržani su u Strategiji razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015 koja kao jedan od opštih ciljeva javnih nabavki ima podsticanje održivog ekomskeg razvoja Crne Gore i rast životnog standarda građana. Strategijom se preporučuje razvoj sistema Zelenih nabavki koji „podrazumijeva primjenu i poštovanje principa zaštite životne sredine i primjenu različitih socio-ekonomskih pitanja u postupcima javnih nabavki“, kao i koraci

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

koje nadležna institucija treba da preduzme u segmentu ekoloških i socijalnih aspekata javnih nabavki.

Zakonodavni okvir koji uređuje ovu oblast čini Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11), zajedno s Pravilnikom o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanju ("Sl. list CG", br. 63/11).

Kao glavni preduslov za sprovođenje održivih javnih nabavki, Zakon o javnim nabavkama daje mogućnost izbora ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude (član 93). U slučaju primjene ovog kriterijuma, Zakon daje mogućnost uključivanja sljedećih pod-kriterijuma koji su u skladu s odrednicima održivosti: program i stepen zaštite životne sredine, odnosno energetske efikasnosti; estetske i funkcionalne karakteristike (član 94). Zakon propisuje da kriterijum i podkriterijumi ne smiju da budu diskriminatorni i moraju da budu povezani sa sadržinom predmeta javne nabavke.

Zakonom se, u članu 50, propisuje da se tehničkim specifikacijama određuje oblik tehničko-tehnoloških prednosti ili funkcionalnih karakteristika koje mogu uključiti i upravljanje zaštitom životne sredine, kao i zahtjeve energetske efikasnosti. Istim članom propisuje se i da je naručilac dužan da, u skladu sa zakonom, prilikom određivanja tehničkih karakteristika ili specifikacija u tenderskoj dokumentaciji propiše obaveznu primjenu tehničkih standarda za pristupačnost lica s invaliditetom.

Zakon daje mogućnost naručiocima da u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, pored obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke, može da predvidi da ponuđač mora da dokaže da ispunjava i fakultativne uslove koji se odnose na: 1) ekonomsko-finansijsku sposobnost i/ili 2) stručno-tehničku i kadrovsku osposobljenost (član 67). Dokazi o mjerama objezbjeđenja sistema zaštite životne sredine ili zaštite na radu sastavni su dio druge grupe uslova u postupcima javne nabavke roba i usluga (članovi 69, 70), dok su izjave o obrazovnim i profesionalnim kvalifikacijama ponuđača, odnosno kvalifikacijama rukovodećih lica i naročito kvalifikacijama lica koja su odgovorna za pružanje konkretnih usluga sastavni dio postupaka javne nabavke usluga i radova, što je važno zbog socijalnog aspekta javnih nabavki (članovi 70, 71).

Zakon predviđa i mehanizme provjere poštovanja propisa koji se odnose na zaštitu pri zapošljavanju i na radne uslove, koji se primjenjuju u mjestu gdje će se obavljati radovi, usluge ili isporuka robe u slučaju neuobičajeno niske cijene. Zakon propisuje i da na tenderu ne mogu učestvovati ona lica koja nijesu uredno izvršila sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom (član 65).

Zakon dozvoljava i mogućnost podnošenja alternativnih ponuda, ponuda po partijama kao i zajedničkih ponuda (naročito važno s aspekta poboljšanja pristupa malim i srednjim preduzećima javnim nabavkama, članovi 49, 77, 79, 82). Dodatno, u cilju transparentnosti i

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

osiguranja jednostavnog pristupa informacijama, sve informacije o procesu javnih nabavki su besplatne, dostupne su elektronski, a planirano je i uspostavljanje kancelarija za pomoć korisnicima.

Institucionalno, nadležnost za sprovođenje kako Strategije tako i Zakona o javnim nabavkama ima Uprava za javne nabavke, koja se obavlja i koja će se obavljati u saradnji s Ministarstvom održivog razvoja i turizma (za oblast zelenih javnih nabavki, strateškog planiranja i obuka), ekonomije (za oblast energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije, malih i srednjih preduzeća i inovacija), nauke (za dio oblasti inovacija) i saobraćaja (za dio koji se tiče efikasnosti upotrebe goriva).

9. Nabavke u oblasti odbrane

Javne nabavke u oblasti odbrane nijesu regulisane Zakonom o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11). Nabavke u oblasti odbrane djelimično su regulisane Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene („Sl. list CG“, br. 66/10), u dijelu koji se odnosi na nabavke naoružanja i vojne opreme.

III USKLAĐIVANJE ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA S PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE

Zakonodavnim okvirom u crnogorsko zakonodavstvo su prenijete odredbe relevantne pravne tekovine Evropske unije:

- Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, dio tri, glava IV i glava VII i sudska praksa Evropskog suda pravde, koja ističe načela ekonomičnosti i efektivnosti, transparentnosti, jednakog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije;
- Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim nabavkama i ugovorima o javnim uslugama u pogledu takozvanih „tradicionalnih tijela za ugovaranje“;
- Direktiva 2004/17/EZ o usklađivanju postupaka subjekata koji djeluju u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;
- Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koje se odnose na primjenu postupaka pregleda dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima;
- Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na postupke nabavke subjekata koji djeluju u oblasti vodoprivrede, energetike i telekomunikacija (komunalni sektor);
- Direktiva 2007/66/EZ kojom se mijenjaju druge dvije direktive u cilju unapređenja efektivnosti procedura revizije dodjele javnih ugovora;

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

- Regulativa Komisije (EC) br. 213/2008, kojom se mijenja Regulativa (EC) br. 2195/2002 Evropskog parlamenta i Savjeta o Jedinostvenom rječniku javnih nabavki (CPV);
- Regulativa (EU) 842/2011, kojom se ustanovljavaju standardni obrasci za objavljivanje obavještenja vezanih za postupke javnih nabavki i kojom se poništava Regulativa Komisije (EC) br. 1564/2005;
- Direktiva 2009/81/EZ o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci roba i ugovore o uslugama u oblasti odbrane i bezbjednosti.

1. Opšti principi

Pravna tekovina u oblasti javnih nabavki se zasniva na opštim principima koji proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, dio tri, glava IV i glava VII i sudske prakse Evropskog suda pravde, kao što su ekonomičnost i efektivnost, transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija i nediskriminacija. Ovi principi primjenjuju se na sve postupke nabavki uključujući one koje nijesu pokrivene direktivama EU koje se odnose na nabavke robe, radova i usluga. Ova načela se u Crnoj Gori primjenjuju na javne nabavke u cjelini, nezavisno od vrijednosti, uključujući i javne nabavke ispod praga vrijednosti koji propisuju Direktive, kao i na nabavke čija je vrijednost veća od pragova koje propisuju Direktive.

U Evropskoj uniji vrijednosni razredi su definisani članom 7 Direktive 2004/18 i članom 16 Direktive 2004/17, uz naznaku da se oni verifikuju od strane Evropske komisije svake dvije godine. Trenutno, vrijednosni razredi za javni sektor iznose 154.000 eura za ugovore o javnoj nabavci roba i usluga, koja dodjeljuju centralna vladina tijela; 236.000 eura za ugovore o javnoj nabavci roba i usluga, koja dodjeljuju ugovorni organi koji nijesu centralna Vladina tijela i 5.923.000 eura za ugovore o javnoj nabavci radova za sve nivoe vlasti. Za komunalni sektor kada su u pitanju javni radovi, razred je isti, ali kada su u pitanju usluge i robe, vrednosni razredi su viši i jednaki iznosu od 473.000 eura. **Propisani evropski pragovi su značajno veći od onih utvrđenih crnogorskim Zakonom o javnim nabavkama. Naime, prema važećem crnogorskom zakonu, propisani vrednosni pragovi su:**

- a) Prvi vrednosni razred - za javnu nabavku čija je procijenjena vrijednost do 5.000 eura, sprovodi se postupak neposrednog sporazuma;
- b) Drugi vrednosni razred - za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 eura, a do 25.000 eura za nabavku roba i usluga, odnosno preko 5.000 eura, do 50.000 eura za ustupanje izvođenja radova, sprovodi se postupak šopinga;
- c) Treći vrednosni razred - za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 25.000 eura za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 eura za ustupanje izvođenja radova, sprovode se postupci iz člana 20 tačka 1 do 7 Zakona o javnim nabavkama.

Za javne nabavke čija je procijenjena vrijednost u okviru prvog i drugog vrednosnog razreda mogu se sprovesti i postupci iz člana, 20 tačka 1 do 7 Zakona o javnim nabavkama.

Sprečavanje korupcije u javnim nabavkama

Crna Gora ističe da je pitanje korupcije posebno tretirano pregovorima u poglavlju Pravosuđe i temeljna prava, ali da će posebna pažnja biti posvećena ovom pitanju i u poglavlju Javne nabavke. Kao posebno važne antikoruptivne mjere, Crna Gora ističe neke od predviđenih Akcionim planom za poglavlje pregovora – Pravosuđe i temeljna prava:

- Usvojiti Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama (decembar 2013) i podzakonske akte za njegovu primjenu (jun 2014). Izmjene i dopune se odnose na pojednostavljenje postupaka javne nabavke, jačanje antikorupcijske politike, kao i jačanje kontrole postupaka na način što će se dodatno pravno urediti određena poglavlja koje se tiču navedenih izmjena.
- Pratiti unapređenje sistema kontrole postupka javnih nabavki, što podrazumijeva uvođenje nove nadležnosti Uprave kroz nadgledanje i stručni nadzor, pojačanu edukaciju, usaglašavanje Zakona o javnim nabavkama sa Zakonom o inspekciji, kaznena politika, kontrola od strane Državne komisije.
- Utvrditi metodologiju analize rizika u vršenju kontrole, s ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela s obilježjima korupcije i vršiti kontrolu u skladu s utvrđenom metodologijom. Pripremiti Godišnji izvještaj Uprave za javne nabavke.
- Ojačati kapacitete nadležnih organa za nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora kroz povećanje broja ovlašćenih službenika i povećanje broja inspekcijskih kontrola.

Aktivnosti u borbi protiv korupcije u sistemu javnih nabavki sprovode se u saradnji s Državnim tužilaštvom, Upravom za antikorupcijsku inicijativu, Komisijom za sprečavanje sukoba interesa, Državnom revizorskom institucijom, Ministarstvom finansija, Ministarstvom unutrašnjih poslova.

Crna Gora ističe da je tendencija centralizacija javnih nabavki unutar državne administracije, u cilju doprinosa finansijskoj efikasnosti i transparentnosti, a bez izmjena postojećeg institucionalnog okvira.

2. Dodjela ugovora

Crna Gora je svoje zakonodavstvo uskladila sa sljedećim direktivama:

- Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim nabavkama i ugovorima o javnim uslugama u pogledu takozvanih "tradicionalnih tijela za ugovaranje";
- Direktiva 2004/17/EZ o usklađivanju postupaka subjekata koji djeluju u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga. Polje primjene ovih direktiva definisan je kroz pokrivena tijela ili subjekte i ugovore, pragove primjene i specifična izuzeća. U ovom okviru su postavljani specifični zahtjevi kako bi se obezbijedilo puno poštovanje opštih principa u toku postupka nabavke. Direktive takođe obezbjeđuju okvir za elektronsku nabavku uključujući elektronske komunikacije u skladu sa Zakonom o elektronskom potpisu i elektronskoj trgovini.
- Direktiva 2009/81/EZ reguliše dodjelu pojedinih ugovora u poljima odbrane i bezbjednosti, i nije u potpunosti prenijeta u postojeći zakonodavni okvir Crne Gore.

U pogledu dodjele javnih ugovora, pravna tekovina u oblasti nabavki sadrži tri direktive o lijekovima:

- Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka pregleda dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima;
- Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na postupke nabavke subjekata koji djeluju u oblasti vodoprivrede, energetike i telekomunikacija;
- Direktiva 2007/66/EZ kojom se mijenjaju druge dvije direktive u cilju unapređenja efektivnosti procedura revizije dodjele javnih ugovora.

3. Pravna zaštita i klasični sektor

Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11), je harmonizovan s Direktivom 2004/18/EC Evropskog parlamenta i Savjeta o koordinaciji postupaka dodjele ugovora o javnim nabavkama roba i usluga, Direktivom 2007/66/EC Evropskog parlamenta i Savjeta, kojom se mijenjaju i dopunjuju Direktive Savjeta 89/665/EEC i 92/13/EEC koje se odnose na povećanu efikasnost postupaka revizije vezanih za dodjelu ugovora o javnim nabavkama, Regulativom Komisije (EC) br. 213/2008, kojom se mijenja Regulativa (EC) br. 2195/2002 Evropskog parlamenta i Savjeta o Jedinственom rječniku javnih nabavki (CPV) i Direktive 2004/17/EC i 2004/18/EC Evropskog parlamenta i Savjeta o izmjenama CPV-a, Regulativa Komisije (EU) 842/2011 kojom se ustanovljavaju standardni obrasci za objavljivanje obavještenja vezanih za postupke javnih nabavki koja poništava Regulativu Komisije (EC) br. 1564/2005, kojom se regulišu postupci nabavki entiteta koji posluju u oblastima vodoprivrede, energetike, transporta i poštanskih usluga.

Što se tiče pravne zaštite, važno je napomenuti da Direktiva 2007/66/EC Evropskog parlamenta i Savjeta, kojom se mijenjaju i dopunjuju Direktive Savjeta 89/665/EEC i 92/13/EEC koje se odnose na povećanu efikasnost postupaka revizije vezanih za dodjelu ugovora o javnim nabavkama mora u potpunosti biti prenijeta u crnogorski pravni poredak. Vlada je usvojila pristup korak po korak koji se sastoji u poboljšanju legislative koja je uglavnom primjenljiva na javni sektor (Direktiva 2004/18/EC), budući da je pravna zaštita obezbijedena kroz predugovornu i postugovornu zaštitu, kako je to ranije navedeno i po ocjeni Evropske komisije u velikoj mjeri je usaglašena s pravnom tekovinom Evropske unije.

U skladu s navedenim, svaka zakonodavna inicijativa na kratkoročnoj osnovi treba da se ograniči na mjere koje su apsolutno neophodne radi daljeg usaglašavanja s Direktivom 2007/66/EC Evropskog parlamenta i Savjeta, posebno imajući u vidu da je inicijativa za izmjene propisa o javnim nabavkama na nivou EU koja je pokrenuta od strane Evropske komisije u svojoj poslednjoj fazi. S tim u vezi, Crna Gora ističe da je potpuno spremna da preuzme pravnu tekovinu u ovoj oblasti do datuma pristupanja Evropskoj uniji, i ističe da je predviđeno da se u IV kvartalu 2013. izvrše izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama.

Obezbijedena je i sudska zaštita pred Upravnim sudom. S obzirom da pravna tekovina EU uključuje i presude Evropskog suda pravde i sekundarne izvore prava EK, kao što su preporuke, mišljenja, smjernice i tumačenja, koja nijesu predmet direktiva, Crna Gora i o njima vodi računa prilikom usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s evropskim.

4. Elektronske javne nabavke

Projektom IPA 2007. Dalji razvoj i jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori uspostavljen je prvi e-notice sistem, Portal za javne nabavke. To je internetski servis kojem se može pristupiti s bilo kog pretraživača i nalazi se na sajtu Uprave za javne nabavke na adresi www.ujn.gov.me.

Projektom IPA 2011. Unapređenje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori, izrađena je tehnička specifikacija budućeg elektronskog sistema javnih nabavki kao i finansijska procjena njegovog uvođenja.

5. Komunalni sektor

Što se tiče komunalnog sektora, važno je napomenuti da Direktiva 2004/17/EC, koja se primjenjuje na ugovore u oblastima vode za piće, energetike, transporta i poštanskih usluga, ima opseg primjene različit od opsega primjene Direktive 2004/18/EC, i ustanovljava sistem nabavki fleksibilniji od regulatornog okvira Direktive 2004/18/EC. Naravno, Direktiva 2004/17/EC mora biti prenijeta u crnogorski pravni poredak.

CG

**INTERNO
PRESTANAK TAJNOSTI
18. IV 2017.**

Vlada je usvojila pristup korak po korak koji se sastoji u poboljšanju legislative koja je uglavnom primjenjiva na javni sektor (Direktiva 2004/18/EC), dok u isto vrijeme propisuje da se ova pravila primjenjuju i na ugovore koje dodjeljuju naručiocima ili entitetima koji pripadaju komunalnom sektoru za organe javne uprave više nego što pokrivaju posebne sektore (voda za piće, energija, itd).

Ovaj pristup garantuje da se nabavke u komunalnom sektoru u visokoj mjeri usklađuju s principima i pravilima EU o javnim nabavkama, s obzirom na to da zakonski okvir koji je uveden Zakonom o javnim nabavkama uključuje adekvatne mjere zaštite za transparentne, fer i konkurentne postupke nabavki na jednakim i nediskriminatornim osnovama. Međutim, ovaj "konsolidovani" pristup znači da nekoliko posebnih klauzula i opcija propisanih Direktivom 2004/17/EC nijesu prenijete i stoga su nedostupne entitetima koji posluju u komunalnom sektoru. Crna Gora planira da izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama integriše fleksibilne uslove koja propisuje Direktiva 17/2004/EC do kraja 2013.

Crna Gora smatra da svaka zakonodavna inicijativa na kratkoročnoj osnovi treba da se ograniči na mjere koje su apsolutno neophodne radi ispravljanja otkrivenih diskrepanci između Zakona o javnim nabavkama i Direktive 2004/17/EC, jer je inicijativa za izmjenu propisa o javnim nabavkama na nivou EU u svojoj poslednjoj fazi.

Crna Gora ističe da je krajem 2013. predviđeno donošenje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koji će pojednostavljenjem administrativnih procedura u ovom sektoru dodatno uskladiti crnogorsko zakonodavstvo s evropskim. Izmjenama i dopunama crnogorski Zakon će se uskladiti s Direktivom 17/2004/EC. Djelokrug amandmana ide u pravcu jasnog definisanja opsega primjene, jasnog definisanja obveznika primjene kao i relevantne aktivnosti i izuzeća. Takođe, definisaće se postupci javnih nabavki koji će se primjenjivati, razradiće se kvalifikacioni sistem kao i dio koji se odnosi na "in house" i povezana preduzeća.

6. Koncesije

Crna Gora je u fazi izrade novog zakona o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu s ciljem usvajanja pravne tekovine EU i uređenja pitanja koncesija i javno-privatnog partnerstva u skladu s međunarodnom praksom. Svjesni činjenice da je Evropska komisija predložila novu posebnu direktivu za koncesije, Crna Gora s posebnom pažnjom posmatra i izučava predložena rješenja.

Crna Gora posebno sagledava rješenja definisana u Zelenoj knjizi o javno-privatnom partnerstvu, kao i u ugovorima EU i uzima u obzir komunikaciju Komisije koja se odnosi na koncesije i javno-privatno partnerstvo.

Crna Gora ističe da je u potpunosti spremna da preuzme pravnu tekovinu EU u ovoj oblasti prije datuma pristupanja EU, kao i da je razumije i da je svjesna činjenice da definicija koncesija i postupak dodjele koncesija, kao i neka druga pitanja trenutno nijesu identična kao ona u pravnoj tekovini.

7. Održive javne nabavke

Politika koja reguliše oblast zelenih i socijalnih aspekata javnih nabavki kao i odnosa prema malim i srednjim preduzećima usaglašena je u najvećem dijelu s odrednicama Direktiva o javnim nabavkama kao i vodičima, priručnicima i kominikeima Komisije za ovu oblast. Crna Gora predviđa da je potrebno dodatno usaglašavanje kroz sljedeće izmjene:

- a) uvođenje mogućnosti države da rezerviše pravo na učešće u postupcima javnih nabavki za zaštitne radionice. Predviđeno je da se ovaj član uvede u skladu s članom 19 Direktive 2004/18, kao važan segment uvođenja socijalnog aspekta u proces javnih nabavki;
- b) uvođenje mogućnosti da naručilac može da odredi posebne zahtjeve vezane za izvršenje ugovora, naročito u domenu socijalnih i aspekata zaštite životne sredine kao i da dobije informacije o njima tokom sprovođenja ugovora;
- c) uvođenje konkurentnog dijaloga kao vrste postupka javnih nabavki. Konkurentni dijalog je nova procedura uvedena Direktivom 2004/18 koja ima za cilj da stimuliše inovacije, a koja ne postoji u Zakonu o javnim nabavkama Crne Gore;
- d) detaljnije utvrđivanje ispunjenosti uslova stručno tehničke osposobljenosti u izvođenju ugovora u domenu zaštite životne sredine;
- e) detaljnije utvrđivanje pravila u slučajevima dozvoljavanja alternativne ponude.

U okviru procesa priprema izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama, u saradnji Ministarstva održivog razvoja i turizma, Direkcije za mala i srednja preduzeća u Ministarstvu ekonomije i Uprave za javne nabavke biće sprovedeno istraživanje među malim i srednjim preduzećima o načinima unapređenja sistema javnih nabavki. Na bazi rezultata ovog istraživanja, napraviće se adekvatna preporuka za izmjene u Zakonu ili administrativnim procedurama koje bi olakšale pristup malim i srednjim preduzećima procesu javnih nabavki.

Dalje unapređenje strateškog okvira za ovu oblast biće inicirano revizijom Strategije održivog razvoja Crne Gore koju Vlada treba da usvoji 2014. koja će dati smjernice i za ovu oblast.

Kako su na nivou EU predviđene značajne izmjene u uređenju ovih oblasti nakon usvajanja novih direktiva za oblast javnih nabavki, Crna Gora će pratiti izmjene i usklađivati svoju zakonsku regulativu i praksu s pravnom tekovinom EU i načinima primjene. Naročit prioritet biće usaglašavanje s evropskim praksama u korišćenju javnih nabavki za

podsticanje inovacija (pretkomercijalne nabavke), što do sada nije definisano nacionalnim zakonodavstvom.

8. Rječnik javnih nabavki

Crna Gora je od 1. I 2013. u potpunosti preuzela postojeću pravnu tekovinu Evropske unije kojom se definiše jedinstveni rječnik javnih nabavki.

Crna Gora je u potpunosti spremna da prati izmjene i vrši usklađivanje u skladu s EU zakonodavstvom i načinima primjene vezane za oblast jedinstvenog rječnika javnih nabavki.

9. Nabavke u oblasti odbrane

Kako javne nabavke u oblasti odbrane nijesu usklađene s pravnom tekovinom EU, Crna Gora će obezbijediti harmonizaciju u ovoj oblasti putem usvajanja izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama koje je planirano do kraja četvrtog kvartala 2013.

Crna Gora je potpuno spremna da preuzme pravnu tekovinu EU u ovoj oblasti do datuma pristupanja Evropskoj uniji.