



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
Program za monitoring i analitiku

Implementacija Zakona o javnim nabavkama IZAZOVI I RJEŠENJA



Septembar 2016. godine



Izrada ovog izvještaja podržana je kroz projekat: "Transparentniji i pravilniji sistem javnih nabavki u Crnoj Gori" koji finansira Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici. Mišljenja i stavovi iznijeti u izvještaju ne mogu se smatrati stavovima donatora koji je finansijski podržao projekat.



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
Program za monitoring i analitiku

Implementacija Zakona
o javnim nabavkama

IZAZOVI I RJEŠENJA

Septembar 2016. godine

Naziv:

Implementacija Zakona o javnim nabavkama
IZAZOVI I RJEŠENJA

Izdavač:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS
Program za monitoring i analitiku

Autori:

Vuk Maraš, direktor Programa za monitoring i analitiku
Mitar Batrović, programski asistent za monitoring javnih nabavki

Štampa:

3M - Makarije

Tiraž: 200

Kontakt:

Dalmatinska 188, Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 266 326

Fax: +382 20 266 328

E-mail: mans@t-com.me

www.mans.co.me

UVOD	5
1. PRAĆENJE JAVNIH NABAVKI MUP-A I JAVNIH RADOVA	7
1.1. Javne nabavke radova	7
1.2. Javne nabavke MUP-a	8
2. ZLOUPOTREBA METODA NEPOSREDNOG SPORAZUMA	9
2.1. Podjela tendera Ministarstva unutrašnjih poslova	9
2.2. Kancelarijski potrošni materijal	10
2.3. Toneri	12
2.4. Auto gume	12
2.5. Auto djelovi	13
3. PREKORAČENJA NEPOSREDNOG SPORAZUMA	16
4. NEOBJAVLJIVANJE PLANA JAVNIH NABAVKI	17
5. NEDOSTAVLJANJE IZVJEŠTAJA O JAVNIM NABAVKAMA	18
6. KONTROLA JAVNIH NABAVKI VELIKE VRIJEDNOSTI	19
7. BARIJERE U SISTEMU PRAVNE ZAŠTITE	20
8. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE	21

UVOD

Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koje su počele da se primjenjuju u maju 2015. godine riješen je određeni broj nedoumica koji su ranije opterećivali sistem javnih nabavki. Ipak, i dalje je primjetan značajan broj problema koji onemogućava efikasno i kvalitetno sprovođenje zakona od strane naručilaca i ponuđača, adekvatnu pravnu zaštitu i nadzor kao i kontrolu od strane civilnog društva, medija i građana.

Praksa je pokazala da je monitoring javnih nabavki, na osnovu informacija sa Portala javnih nabavki, često nemoguć za komplikovanije i tendere veće vrijednosti, zbog činjenice da sva relevantna dokumentacija nije javno dostupna, uključujući i sve ponude koje su pristigle na određeni tender.

Analiza je takođe pokazala da veći broj institucija, bez posledica, godinama unazad krši odredbe Zakona o javnim nabavkama koje ograničavaju upotrebu neposrednog sporazuma sa ponuđačima, a da su neke

institucije često nabavljale istu vrstu robe kroz nekoliko neposrednih sporazuma, kako ne bi sprovodile postupke javnih nabavki koji su propisani Zakonom.

Podaci iz izvještaja pokazuju da je veći broj institucija kršio obavezu iz Zakona o javnim nabavkama da mora donijeti i objaviti plan javnih nabavki, a da je zbog nedostatka koordinacije Uprave za javne nabavke i Inspekcije za javne nabavke koja funkcioniše u okviru Uprave za inspekcijske poslove izostala njihova prekršajna odgovornost.

Takođe, u izvještajnom periodu, nije bilo ni konkretnog sankcionisanja naručilaca zbog nedostavljanja izvještaja o sprovedenim javnim nabavkama, iako se u i ovom slučaju radi o jasno propisanoj zakonskoj obavezi.

Zbog svih problema u sistemu javnih nabavki, MANS je u ovom izvještaju definisao set preporuka čijom bi se implementacijom unaprijedili pravni i institucionalni okvir, ali i sama praksa.

1. PRAĆENJE JAVNIH NABAVKI MUP-a I JAVNIH NABAVKI RADOVA

MANS je početkom 2016. godine započeo praćenje svih javnih nabavki koje se sprovode na teritoriji Crne Gore od strane svih naručioca. Zbog velikog broja javnih nabavki koje se svakog dana raspisuje, pilot projekat radjen je na osnovu uzorka koji je definisan korišćenjem dva kriterijuma – najviše sredstava koja se utroše kroz javne nabavke i različiti medoti nabavki.

Zbog toga, početni – pilot uzorak koji je MANS pratio obuhvata oblast javnih nabavki radova, kroz koju se nesporno troše najveća sredstva, kao i sve nabavke Ministarstva unutrašnjih poslova, pošto se radi o instituciji koja ima veliki

budžet za javne nabavke, koji se dominantno ne troši na nabavke radova.

Nakon izrade, testiranja i usavršavanja baze javnih nabavki, MANS je početkom 2016. godine počeo sa praćenjem tenderskih dokumentacija koje su objavljivane na portalu javnih nabavki, a čiji su predmet javne nabavke radovi. Takođe, predmet interesovanja i praćenja MANS-a je bilo i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Ukupan uzorak obuhvata 417 tendera, u periodu od početka do 24. juna 2016. godine, a ukupna procijenjena vrijednost tih javnih nabavki je preko 70 miliona eura.

1.1. JAVNE NABAVKE RADOVA

U periodu posmatranja i praćenja tenderskih dokumentacija čiji su predmet javne nabavke radovi, naručioci su oglasili preko 340 postupaka, ukupne procijenjene vrijednosti preko 60 miliona eura. Najzastupljenija vrsta postupka bio je otvoreni postupak javne nabavke, a odmah zatim slijedi šoping metod.

JAVNE NABAVKE RADOVA		
Postupak javne nabavke	Broj objavljenih tenderskih dokumentacija	Iznos procijenjenih vrijednosti
Otvoreni postupak	189	64.727.251,17
Šoping	156	2.832.487,00
Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem	2	1.280.000,00
Ukupno:	347	68.839.738,17

Tabela br. 1: Statistički podaci o javnim nabavkama radova u periodu januar – jun 2016. godine

Ipak, na samom početku, pokazalo se da je kontrola zakonitosti nabavke radova, na osnovu javno dostupnih dokumenata, praktično nemoguća. Naime, imajući u vidu kompleksnost nabavki radova, podaci koji se objavljuju na portalu javnih nabavki – tenderska dokumentacija, rješenje o izboru najpovoljnije ponude i ugovor nisu dovoljni da bi se procijenilo da li je javna nabavka bila do kraja zakonita.

Da bi se mogla vršiti adekvatna provjera zakonitosti tendera, javnost mora imati pristup svim ponudama koje su pristigle na tender, a u slučaju radova te ponude su izuzetno obimne. Na taj način, ukoliko neki subjekt želi da vrši kontrolu javnih nabavki, ponude može zatražiti jedino korišćenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali će biti prinuđen da snosi troškove fotokopiranja te dokumentacije, koja nerijetko može iznositi i nekoliko stotina eura¹.

Na taj način, kontrola velikih i komplikovanih tendera, kao što je slučaj sa radovima, od strane javnosti faktički je onemogućena, što je neophodno hitno izmjeniti prilikom izrade novog Zakona o javnim nabavkama.

¹ Na primjer, MANS je posredstvom Zakona o slobodnom pristupu informacijama zatražio sve ponude za tendere rekonstrukcije puta Podgorica – Budva. Po ukupno devet zahtjeva za slobodan pristup informacijama, sama cijena fotokopiranja ponuda iznosi preko 330 eura. Rješenja Direkcije za saobraćaj br. 03-7262/2, 03-7263/2, 03-7264/2, 03-7265/2, 03-7266/2, 03-7267/2, 03-7269/2, 03-7270/2 i 03-7271/2

1.2. JAVNE NABAVKE MUP-a

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u periodu od početka 2016 do 24. juna iste godine objavilo ukupno 70 tenderskih dokumentacija na portalu javnih nabavki. Najčešći postupak javnih nabavki koji je Ministarstvo sprovodilo bio je otvoreni postupak, zatim šoping metod, a u jednom slučaju kao postupak javne nabavke korišćen je i ograničeni postupak.

Ukupni iznos procijenjenih vrijednosti javnih nabavki MUP-a za posmatrani period je preko osam miliona eura.

JAVNE NABAVKE MUP-A		
Postupak javne nabavke	Broj objavljenih tenderskih dokumentacija	Iznos procijenjenih vrijednosti
Otvoreni postupak	53	8.335.175,00
Šoping	16	248.900,00
Ograničeni postupak	1	32.000,00
Ukupno:	70	8.616.075,00

Tabela br. 2: Statistički podaci o javnim nabavkama MUP-a u periodu januar – jun 2016. godine

2. ZLOUPOTREBA METODA NEPOSREDNOG SPORAZUMA

Metod neposrednog sporazuma u sistemu javnih nabavki Crne Gore Zakonom je definisan kao „direktan dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke“². Radi se o metodi koji se koristi za nabavke najmanje vrijednosti, ili nabavke koje iziskuju hitnost, pa je samim tim ovaj metod najmanje regulisan i najteže ga je kontrolisati. Upravo zbog toga, Zakonom je jasno prepoznato ograničenje iznosa sredstava koja mogu da se utroše korišćenjem ovog metoda, kako za jednu javnu nabavku, tako i na godišnjem nivou.

Tako, pojedinačna javna nabavka korišćenjem metoda neposrednog sporazuma mora biti manja od pet hiljada eura³, a institucije ovim metodom mogu utrošiti najviše od sedam do 20% svog ukupnog prošlogodišnjeg budžeta za javne nabavke.

Na osnovu analize dokumentacije koja je dobijena od Ministarstva unutrašnjih poslova kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama, te dokumentacije koja je javno objavljena na sajtu MUP-a i na portalu javnih nabavki, može se steći opšti utisak da je MUP pokazao veoma loše planiranje javnih nabavki i nefunkcionalno trošenje sredstava iz budžeta.

Naime, MUP je kroz sprovođenje skoro 150 neposrednih sporazuma bez potrebe dijelio javne nabavke u četiri kategorije, dok je u isto vrijeme veoma slabo sprovodio postupke iz sopstvenog, zvaničnog plana javnih nabavki.

Na taj način, MUP je ovim postupcima prekršio sva načela Zakona o javnim nabavkama koja treba da osiguraju ekonomičnost i efikasnost upotrebe javnih sredstava, konkurenciju, transparentnost i ravnopravnost ponuđača.

2.1. PODJELA TENDERA MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Za nabavku četiri vrste roba – kancelarijski potrošni materijal, tonere, auto gume i auto djelove Ministarstvo unutrašnjih poslova značajno je izdijelilo tendere, čime je došlo do kršenja Zakona ali i plana javnih nabavki Ministarstva. Umjesto da ministarstvo ove robe nabavi korišćenjem metode otvorenog postupka, koji se predviđa za velike javne nabavke, MUP se odlučio na cjeplanje tendera i na nabavku jedne iste robe, više puta, korišćenjem neposrednog sporazuma, čime je prekršio Zakon i sopstveni plan javnih nabavki ali i de facto isključio konkurenciju iz postupaka.

Naime, MUP je u 2015. godini Planom javnih nabavki predvidio određena sredstva za nabavku kancelarijskog materijala, tonera, auto djelova i auto guma. Procijenjena vrijednost svih ovih nabavki, prema Planu, iznosi 760 hiljada

Vrsta robe	Kancelarijski potrošni materijal	Toneri	Auto gume	Auto djelovi
Iznos po Planu JN	240.000 €	170.000 €	105.000 €	245.000 €
Vrsta postupka	Otvoreni	Otvoreni	Otvoreni	Otvoreni

Tabela br. 3: Javne nabavke četiri specifične vrste roba, prema planu MUP-a, sa planiranim iznosima i metodama javnih nabavki

Na portalu Uprave za javne nabavke objavljeno je nekoliko poziva, odnosno tenderskih dokumentacija za ove predmete javne nabavke, ali se za većinu postupaka, na osnovu javno dostupne dokumentacije, teško može zaključiti da li su ti postupci sprovedeni do kraja, te da li je javna nabavka realizovana.

² Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 57/14 i 28/15), član 30, stav 1.

³ Ibid, član 21.

2.2. KANCELARIJSKI POTROŠNI MATERIJAL

Ministarstvo unutrašnjih poslova je početkom 2015. godine, u samo dva dana objavilo dva poziva za nabavke kancelarijskog materijala, jedan otvorenim postupkom vrijednosti preko 200 hiljada eura i drugi šopingom, u vrijednosti od 25 hiljada eura. Prvu, veliku javnu nabavku MUP do kraja godine nije uspio da okonča, zbog činjenice da mu je Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki dva puta poništavala Rješenje o izboru najpovoljnije ponude, zbog čega je paralelno sa postupkom vođenja tendera, kancelarijski materijal nabavljao korišćenjem neposrednih sporazuma. Druga nabavka, sprovedena metodom šopinga, uspješno je okončana.

Otvoreni postupak

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 12. februara 2015. godine objavilo na portalu javnih nabavki poziv za otvoreni postupak javne nabavke kancelarijskog potrošnog materijala, procijenjene vrijednosti 215.000,00 eura. Nakon sprovedenog otvorenog postupka javne nabavke, na portalu je 27. aprila 2015. objavljena odluka o izboru najpovoljnije ponude, gdje se može utvrditi da je na poziv za otvoreni postupak pristiglo ukupno pet ponuda i to od kompanija: "Stratus" d.o.o., "Kastex" d.o.o., "Ljetopis" d.o.o., "Jolly comerce" d.o.o. i "Raster office" d.o.o.

U postupku pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda zaključeno je da je samo ponuda "Stratus" d.o.o. ispravna, te da je kao takva jedina preostala i sa cijenom od 193.385,10 eura ocijen-

jena je kao najpovoljnija ponuda. Bitno je naglasiti da u ovom dijelu postupka nije bilo žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Nakon donešene odluke o izboru najpovoljnije ponude, ponuđač "Kastex" d.o.o. je 7. maja 2015. godine podnio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, koja je poništila odluku Ministarstva unutrašnjih poslova⁴ i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

Ministarstvo je novom odlukom o izboru najpovoljnije ponude od 29 jula 2015. godine potvrdilo prethodnu odluku, te je ponovo ocijenjeno da je jedina ispravna ponuda ponuđača "Stratus" d.o.o. Zbog toga je ponuđač "Kastex" d.o.o. ponovo, 17. avgusta 2015. godine izjavio žalbu Državnoj komisiji na odluku MUP-a, a Državna komisija je ponovo poništila odluku MUP-a⁵ i predmet po drugi put vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

U trećem, ponovljenom postupku ocjene i vrednovanja ponuda, MUP je ocijenio da je ponuda "Stratus" d.o.o. neispravna iako je dva puta prije toga ovu ponudu cijenio kao ispravnu, ostao pri stavu da su i ostale četiri ponude koje su dostavljene neispravne, zbog čega je postupak javne nabavke obustavljen. Ovo je potvrđeno odlukom MUP-a od 21. decembra 2015. godine, koja je objavljena na portalu javnih nabavki.

Svega nekoliko dana kasnije, 31. decembra 2015. godine MUP pokreće novi otvoreni postupak javne nabavke kancelarijskog materijala, ponovo u vrijednosti od 215 hiljada eura, koji je podijeljen u dvije partije. Pet kompanija je dostavilo ponude i to: „Jolly Commerce“ d.o.o., „Kastex“ d.o.o., „Ljetopis“ d.o.o., „Raster Office“ d.o.o. i „Stratus“ d.o.o.



Shema 1: Vremenska linija sprovođenja javne nabavke MUP-a otvorenim postupkom, za nabavku kancelarijskog potrošnog materijala

⁴ Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, rješenje broj: UP.0904-354/2-2015, od 09/07/2015 godine.

⁵ Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, rješenje broj UP.0904-609/2-2015, od 04/12/2015. godine.

U postupku pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda za partiju 1 i partiju 2, ocijenjeno je da su dvije ponude neispravne, a kao najpovoljnija ocijenjena je ponuda kompanije „Jolly Commerce“ d.o.o., nakon čega je 12. februara 2016. godine donijeto rješenje o izboru najpovoljnije ponude. Međutim, 24. februara 2016. godine drugorangirani ponuđač „Kastex“ d.o.o. Podgorica uložio je žalbu na takvo rješenje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, pa je dalji tok postupka obustavljen do donošenja odluke po žalbi. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova je djelimično preinačilo odluku od 12. februara 2016. i donijelo 03. marta 2016. godine novo rješenje o izboru najpovoljnije ponude za partiju 1 u kojem se navodi da je „Jolly Commerce“ d.o.o. dostavio neispravnu ponudu, pa samim tim „Kastex“ d.o.o. koji je bio drugorangirani ponuđač u prvobitnom rješenju sada dobija posao. Kako je ponovo neko od zainteresovanih lica u postupku bio nezadovoljan odlukom MUP-a, podnio je žalbu Državnoj komisiji, ali kako na sajtu Uprave za javne nabavke još uvijek ne postoji odluka za partiju 1, kao ni rješenje Državne komisije po žalbi, može se zaključiti da postupak još uvijek nije okončan.

U međuvremenu, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je odlučila po žalbi „Kastex-a“, pa se u rješenju⁶ od 16. juna 2016. navodi da se odbacuje žalba u dijelu koji se odnosi na partiju 1 kao nedopuštena, iz razloga što je MUP već prethodno preinačio odluku na koju se ponuđač žalio, a da se usvaja žalba u dijelu koji se odnosi na partiju 2, pa se rješenje o izboru najpovoljnije ponude od 12. februara 2016. godine poništava u tom dijelu i vraća na ponovni postupak i odlučivanje.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, na osnovu rješenja Državne komisije, donijelo je 15. jula 2016. godine novo rješenje o izboru najpovoljnije ponude za partiju 2, gdje je prvorangirani ponuđač sa najpovoljnijom cijenom „Kastex“ d.o.o. Ugovor sa „Kastex-om“ za partiju 2 zaključen je 29. avgusta 2016. godine.

Šoping

Ministarstvo je još jednom u 2015. godini objavilo tender za nabavku kancelarijskog materijala, ovaj put metodom šopinga i to u februaru 2015, a procijenjena vrijednost javne nabavke bila je 25 hiljada eura. Ova nabavka sprovedena je bez žalbenog postupka, na tender se javilo pet ponuđača, sve ponude bile su ispravne a izabrana je ona sa najmanjom ponuđenom cijenom kompanije „Ljetopis“ d.o.o. u iznosu od 22.833,72 eura. Sa ovom kompanijom ugovor je zaključen krajem marta 2015. godine.

Neposredni sporazumi

Kako je Ministarstvo unutrašnjih poslova u 2015. uspješno sprovedo samo jedan postupak javne nabavke kancelarijskog materijala, i to onaj manji – šoping metodom, što je manje od

10% od ukupne procijenjene vrijednosti za ovaj predmet javne nabavke, većina kancelarijskog materijala nabavljena je kroz neposredni sporazum sa ponuđačima, čime je Zakon prekršen.

Naime, MUP je tokom 2015. godine zaključio ukupno 13 neposrednih sporazuma za nabavku kancelarijskog materijala, ukupne vrijednosti 48.321,93 eura.

Na ovaj način MUP je prekršio zakon, jer je tender za nabavku jedne vrste robe, koji je zbog svoje vrijednosti morao biti sproveden korišćenjem otvorenog postupka, podijelio na više manjih tendera koje je sproveo najmanje transparentnom metodom, čiju je zakonitost veoma teško kontrolisati i koja umnogome isključuje tržišnu konkurenciju.

Ono što je takođe problematično, u ovom konkretnom slučaju, jeste činjenica da je od ukupnog broja neposrednih sporazuma čak osam njih zaključeno u vrijednosti koja je za jedan euro ili manje niža od gornje granice vrijednosti tendera koji se smiju sprovoditi neposrednim sporazumom, a koja iznosi pet hiljada eura.

Takođe, kod nabavke kancelarijskog materijala, može se zaključiti da je nedovoljno efikasno postupanje Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki po žalbama umnogome doprinijelo da MUP pribjegne neposrednim sporazumima kao alternativnom načinu obezbjeđivanja sredstava potrebnih za nesmetan rad i funkcionisanje svojih organa. Stoga je unapređenje kapaciteta Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki nužno, kako bi se obezbjedilo brže postupanje ove institucije po podnijetim žalbama.

Nabavka kancelarijskog materijala od strane MUP-a korišćenjem neposrednih sporazuma		
Datum	Ugovorena vrijednost bez PDV-a	Naziv ponuđača
22.06.2015.	4,999.90 €	Jolly commerce d.o.o.
22.06.2015.	660.56 €	Ljetopis d.o.o.
01.10.2015.	4,999.32 €	Stratus d.o.o.
06.02.2015.	4,998.98 €	Jolly commerce d.o.o.
18.09.2015.	4,999.55 €	Ljetopis d.o.o.
22.09.2015.	754.22 €	Jolly commerce d.o.o.
09.11.2015.	4,998.94 €	Jolly commerce d.o.o.
26.12.2015.	4,999.69 €	Stratus d.o.o.
08.12.2015.	4,998.28 €	Stratus d.o.o.
23.06.2015.	92.54 €	Jolly commerce d.o.o.
24.07.2015.	2,050.00 €	Jolly commerce d.o.o.
02.09.2015.	4,770.00 €	Ekspert MG d.o.o.

Tabela br. 4: Lista neposrednih sporazuma MUP-a za nabavku kancelarijskog materijala

⁶ Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, rješenje broj UP.0904-179/2-2016, od 16/06/2015. godine.

2.3. TONERI

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2015. godini objavilo samo jednu javnu nabavku tonera. Iako je planom javnih nabavki za 2015. godinu bilo predviđeno da se ta nabavka sprovede korišćenjem metode otvorenog postupka, MUP se odlučio na pokretanje postupka metodom šopinga. Postupak šopinga je sproveden, ali nije poznato da li je do kraja okončan, jer na Portalu javnih nabavki ne postoji ugovor koji je trebalo da bude potpisan između naručioca i prvorangiranog ponuđača.

I u ovom slučaju MUP je odlučio da zaključi niz neposrednih sporazuma za nabavku tonera, iako za takav postupak u Zakonu ne postoji osnov, pa je na ukupno osam neposrednih sporazuma potrošeno nešto preko 12 hiljada eura za nabavku tonera.

Šoping

Iako je planom javnih nabavki predviđeno da vrsta postupka u kojem će nabavka tonera biti sprovedena bude otvoreni postupak, a vrijeme pokretanja postupka mjesec maj 2015., MUP je pokrenuo postupak zahtjevom za dostavljanje ponuda šopingom, i to za dvije partije, 20. marta 2015. godine, a procijenjena vrijednost javne nabavke je bila 25.000,00 eura, od ukupno 170.000,00 eura koji su predviđeni Planom javnih nabavki za 2015. godinu. To je ujedno i jedini pokrenuti postupak koji je javno objavljen na portalu Uprave za javne nabavke.

Na zahtjev za dostavljanje ponuda šopingom pristiglo je ukupno četiri ponude za partiju 1 i dvije ponude za partiju 2. Za partiju 1 ponude su dostavili ponuđači: „Ljetopis“ d.o.o., „Kastex“ d.o.o., „Raster Office“ d.o.o., „Biomont“ d.o.o. i „Stratus“ d.o.o., „Kastex“ i „Raster Office“ dostavili su ponude i za partiju 2.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude donijeta je 23. aprila 2016. godine, a u odluci se navodi da je ponuda ponuđača „Biomont“ d.o.o. za partiju 1 neispravna, a da je od preostalih četiri na osnovu rangiranja ponuđač „Kastex“ d.o.o. imao najpovoljniju ponudu za partiju 1. Za partiju 2 su dostavljene dvije ponude, a i tu je „Kastex“ d.o.o. imao najpovoljniju ponudu.

U ovoj fazi postupka navodi se da nije bilo žalbi Državnoj komisiji. Međutim, postavlja se pitanje da li je ovaj postupak uopšte okončan, jer na portalu javnih nabavki nema ugovora koji je trebao biti potpisan sa najpovoljnijim ponuđačem u ovom postupku.

Ipak, sve i da ova javna nabavka jeste sprovedena do kraja, najveći dio sredstava planiranih za nabavku tonera u iznosu od 145 hiljada eura ostao je neutrošen.

Neposredni sporazumi

I pored činjenice da je MUP-u ostao značajan iznos sredstava za nabavku tonera neutrošen, te da je mogao pokrenuti otvoreni postupak za nabavku ove robe, ova institucija se ipak odlučila da sprovede niz neposrednih sporazuma, da iscjepka na više manjih djelova jedan tender i da na taj način značajno isključi konkurenciju iz postupka.

Tako je u dokumentaciji koja je MANS-u dostavljena na zahtjev za slobodan pristup informacijama navedeno da je u 2015. godini MUP sklopio šest neposrednih sporazuma za nabavku tonera, čija ukupna vrijednost dostiže 12.396,04 eura. Neposredni sporazumi zaključivani su u periodu od 14. aprila 2015. godine do 22. septembra 2015. godine.

Nabavka tonera od strane MUP-a korišćenjem neposrednih sporazuma		
Datum	Ugovorena vrijednost bez PDV-a	Naziv ponuđača
05.06.2015.	3,034.50 €	Stratus d.o.o.
20.05.2015.	2,641.80 €	Stratus d.o.o.
14.04.2015.	4,990.54 €	Ljetopis d.o.o.
21.07.2015.	870.06 €	Jolly commerce d.o.o.
16.09.2015.	104.92 €	Jolly commerce d.o.o.
22.09.2015.	754.22 €	Jolly commerce d.o.o.

Tabela br. 5: Lista neposrednih sporazuma MUP-a za nabavku tonera

Zanimljivo je da je i ovom slučaju, jedan neposredni sporazum MUP-a bio svega nekoliko eura ispod gornje granice od pet hiljada, odnosno ispod granice po kojoj bi MUP bio obavezan da ovu javnu nabavku sprovede korišćenjem metoda javne nabavke koji uključuje širu konkurenciju.

2.4. AUTO GUME

Uvidom u portal javnih nabavki konstatovali smo da u 2015. godini MUP nije raspisao nijedan samostalni postupak za nabavku auto guma sve do 29. decembra 2015. godine, pri čemu je taj postupak okončan u avgustu 2016. Nasuprot tome, planom javnih nabavki ove institucije, bilo je predviđeno da se za nabavku guma utroši 105.000,00 eura i to u februaru prošle godine.

Umjesto da sprovede otvoreni postupak javnih nabavki u toku 2015. godine i da na taj način pribavi potrebne auto gume, MUP se odlučio da izdijeli javnu nabavku na 28 neposrednih sporazuma, čime je u potpunosti obesmislio Zakon.

Otvoreni postupak

Postupak javne nabavke auto guma pokrenut je na samom kraju 2015. godine, suprotno planu javnih nabavki, a od 105 hiljada eura predviđenih planom, procijenjena vrijednost ovog

Nabavka auto guma od strane MUP-a korišćenjem neposrednih sporazuma		
Datum	Ugovorena vrijednost bez PDV-a	Naziv ponuđača
31.03.2015.	565.77 €	Vujačić company d.o.o.
09.04.2015.	322.68 €	Vujačić company d.o.o.
25.03.2015.	1,155.20 €	Vujačić company d.o.o.
09.04.2015.	564.01 €	Efel Travel d.o.o.
09.04.2015.	537.26 €	Vujačić company d.o.o.
09.04.2015.	533.83 €	Vujačić company d.o.o.
21.04.2015.	324.35 €	Vujačić company d.o.o.
09.04.2015.	686.01 €	Efel Travel d.o.o.
21.04.2015.	1,229.56 €	Vujačić company d.o.o.
21.04.2015.	753.70 €	Vujačić company d.o.o.
12.05.2015.	435.44 €	Vujačić company d.o.o.
30.04.2015.	254.47 €	Vujačić company d.o.o.
05.06.2015.	191.99 €	Efel Travel d.o.o.
11.06.2015.	640.46 €	Vujačić company d.o.o.
05.06.2015.	141.80 €	Vujačić company d.o.o.
11.06.2015.	412.69 €	Vujačić company d.o.o.
24.06.2015.	207.58 €	Vujačić company d.o.o.
31.08.2015.	431.97 €	Vujačić company d.o.o.
31.08.2015.	518.40 €	Bolex d.o.o.
27.08.2015.	669.78 €	Vujačić company d.o.o.
28.09.2015.	273.68 €	Efel Travel d.o.o.
09.11.2015.	543.96 €	Castellana CO d.o.o.
09.11.2015.	596.56 €	Castellana CO d.o.o.
01.12.2015.	504.00 €	Efel Travel d.o.o.
13.11.2015.	725.91 €	Castellana CO d.o.o.
30.11.2015.	382.06 €	Castellana CO d.o.o.
15.12.2015.	370.00 €	Efel Travel d.o.o.
27.11.2015.	830.36 €	Castellana CO d.o.o.

Tabela br. 6: Lista neposrednih sporazuma MUP-a za nabavku auto guma

postupka bila je 87 hiljada. Nakon više izmjena tenderske dokumentacije, 15. februara 2016. godine je uložena žalba na tendersku dokumentaciju Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, što je prekinulo sve dalje aktivnosti naručioca.

Rješenje o izboru najpovoljnije ponude donijeto je 07. jula 2016. godine, a na portalu prethodno nije objavljivana nikakva informacija da je postupak po žalbi završen i da se postupak javne nabavke nastavlja. Ponude su dostavila četiri ponuđača: „Vujačić company“ d.o.o., „Omnioil“ d.o.o., „Efel travel“ d.o.o. i „Efel motors“ d.o.o.

Jedina ispravna ponuda bila je ponuđača „Vujačić company“ d.o.o. koji je sa ponudom od 82.572,26 eura ujedno i najpovoljniji ponuđač. Ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem „Vujačić company“ d.o.o. Ministarstvo unutrašnjih poslova zaključilo je 26. avgusta 2016. godine, gotovo osam mjeseci nakon

pokretanja postupka javne nabavke, odnosno skoro 19 mjeseci nakon što je po Planu javnih nabavki to trebalo da učini.

Neposredni sporazumi

Ipak, i pored činjenice da MUP auto gume tokom 2015. nije nabavljao u skladu dinamikom i metodama predviđenim Planom, ova institucija se još jednom odlučila da bez ikakvog osnova izdijeli tendere na manje, neposredne sporazume.

MUP je toko 2015. zaključio ukupno 28 ugovora sa nekoliko dobavljača, od kojih je „Vujačić company“ d.o.o. iz Podgorice lider u broju zaključenih ugovora sa Ministarstvom, jer ih ima ukupno 17.

Ukupan iznos utrošenih sredstava za nabavku auto guma putem neposrednog sporazuma je 15.037,43 eura.

U dokumentaciji koju nam je MUP dostavio može se vidjeti da su gume za automobile nabavljane putem neposrednog sporazuma u vremenskom intervalu od kraja marta do sredine decembra 2015. godine, odnosno u periodu kada je po planu javnih nabavki MUP trebao da sprovede jedan otvoreni postupak za nabavku svih guma.

2. 5. AUTO DJELOVI

Za nabavku auto djelova Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2015. godini na portalu javnih nabavki oglasilo dva tendera – početkom i samim krajem godine. Ukupan iznos ova dva postupka prekoračio je procijenjenu vrijednost iz Plana javnih nabavki za preko 30 hiljada eura, što govori da od samog početka javna nabavka auto djelova nije dobro planirana.

Pored javne nabavke kroz otvoreni postupak, Ministarstvo unutrašnjih poslova je preko 25 hiljada eura iz budžeta utrošilo za nabavke putem neposrednih sporazuma, kojih je u ovoj oblasti bilo skoro 100.

Otvoreni postupak

Ministarstvo unutrašnjih poslova je objavilo poziv za pokretanje otvorenog postupka javne nabavke auto djelova u aprilu 2015. godine, procijenjene vrijednosti 220 hiljada eura, od ukupno 245.000,00 eura koliko je za tu godinu, za nabavke auto djelova, imala po Planu javnih nabavki. Javna nabavka auto djelova podijeljena je u 10 partija, u odnosu na to za koju marku vozila se nabavljaju djelovi.

Odluke o izboru najpovoljnije ponude, za svaku partiju posebno, donijete su u junu 2015. godine, a ugovori sa najpovoljnijim ponuđačima zaključeni su krajem jula 2015. godine, jer postupak nije pratilo podnošenje žalbi od strane ponuđača.

Dalje, Ministarstvo unutrašnjih poslova je na samom kraju godine, 25. decembra 2015., raspisalo još jedan tender za nabavku auto djelova, procijenjene vrijednosti 57.000,00 eura, takođe metodom otvorenog postupka. Rješenja o izboru najpovoljnije ponude donijeta su u martu 2016. godine, a ugovori su zaključeni nešto više od mjesec dana kasnije, takođe bez žalbi ponuđača.

Zanimljivo je da je ukupna procijenjena vrijednost ova dva postupka javne nabavke 277 hiljada eura, čime su značajno prekoračena sredstva predviđena Planom javnih nabavki koja iznose 245 hiljada.

Neposredni sporazumi

Ministarstvo unutrašnjih poslova je dobar dio auto djelova za svoje potrebe nabavljalo kroz neposredne sporazume. Tako je u 2015. godini zaključeno 99 ugovora, a ukupan iznos sredstava isplaćenih iz budžeta MUP-a po osnovu ovih ugovora je 25.876,70 eura. dobavljači koji su najčešće zaključivali ugovore sa MUP-om su „Magnus DP“ d.o.o. iz Podgorice (33 ugovora) i „OmniOil“ d.o.o. iz Podgorice (27 ugovora).

Na ovaj način MUP je još jednom obesmislio Zakon o javnim nabavkama, jer je umjesto da robu nabavi kroz već raspisane otvorene postupke, odlučio da koristi niz neposrednih sporazuma, za čim nije bilo nikakvog zakonskog osnova.

NABAVKA AUTO DJELOVA OD STRANE MUP-A KORIŠĆENJEM NEPOSREDNIH SPORAZUMA

Datum	Ugovorena vrijednost bez PDV-a	Naziv ponuđača
29.01.2015.	60.00 €	Vm Motors d.o.o.
29.01.2015.	314.14 €	OmniOil d.o.o.
28.08.2014.	78.50 €	TD Šćekić d.o.o.
23.02.2015.	725.00 €	N&S bravarska radionica
11.03.2015.	267.75 €	OmniOil d.o.o.
11.02.2015.	440.00 €	Vm Motors d.o.o.
10.03.2015.	203.90 €	Magnus DP d.o.o.
26.03.2015.	89.25 €	OmniOil d.o.o.
08.04.2015.	253.32 €	BMW Grebović d.o.o.
06.04.2015.	166.50 €	Alliance d.o.o.
30.03.2015.	39.92 €	OmniOil d.o.o.
03.04.2015.	523.48 €	Likos Montenegro d.o.o.
31.03.2015.	148.56 €	OmniOil d.o.o.
16.04.2015.	28.00 €	Bolex d.o.o.
23.04.2015.	47.92 €	Magnus DP d.o.o.
21.04.2015.	177.31 €	Magnus DP d.o.o.
21.04.2015.	133.76 €	Spona d.o.o.
21.04.2015.	544.67 €	Ljetopis automotive d.o.o.
21.04.2015.	183.26 €	Spona d.o.o.
21.04.2015.	235.04 €	Spona d.o.o.
21.04.2015.	173.76 €	Spona d.o.o.
08.05.2015.	25.00 €	Magnus DP d.o.o.
04.05.2015.	43.70 €	Magnus DP d.o.o.
25.03.2015.	312.73 €	OmniOil d.o.o.
29.04.2015.	87.73 €	Rokšped Auto centar d.o.o.
30.04.2015.	49.32 €	Magnus DP d.o.o.
21.04.2015.	214.20 €	OmniOil d.o.o.
23.04.2015.	426.80 €	Šišević company d.o.o.
21.04.2015.	470.06 €	Spona d.o.o.
23.04.2015.	565.25 €	Rokšped Auto centar d.o.o.
30.04.2015.	189.21 €	Spona d.o.o.
27.05.2015.	316.22 €	Magnus DP d.o.o.

Datum	Ugovorena vrijednost bez PDV-a	Naziv ponuđača
24.06.2015.	24.99 €	OmniOil d.o.o.
24.06.2015.	132.09 €	OmniOil d.o.o.
23.06.2015.	72.00 €	OmniOil d.o.o.
10.07.2015.	39.50 €	Magnus DP d.o.o.
21.07.2015.	26.82 €	Bolex d.o.o.
21.07.2015.	601.16 €	Magnus DP d.o.o.
23.06.2015.	419.48 €	OmniOil d.o.o.
10.07.2015.	224.70 €	Magnus DP d.o.o.
03.07.2015.	239.74 €	Bolex d.o.o.
10.07.2015.	198.70 €	Magnus DP d.o.o.
03.07.2015.	129.12 €	OmniOil d.o.o.
23.06.2015.	910.80 €	Karal Commerce d.o.o.
03.07.2015.	98.10 €	Bolex d.o.o.
10.07.2015.	451.06 €	Magnus DP d.o.o.
10.07.2015.	66.05 €	OmniOil d.o.o.
10.07.2015.	35.70 €	OmniOil d.o.o.
24.06.2015.	211.29 €	Vujačić company d.o.o.
24.06.2015.	547.82 €	OmniOil d.o.o.
24.06.2015.	258.69 €	Magnus DP d.o.o.
05.06.2015.	714.00 €	OmniOil d.o.o.
03.07.2015.	208.68 €	Magnus DP d.o.o.
30.07.2015.	669.78 €	Vujačić company d.o.o.
24.06.2015.	595.00 €	OmniOil d.o.o.
03.07.2015.	118.62 €	Magnus DP d.o.o.
10.07.2015.	1,432.00 €	Efel Travel d.o.o.
30.07.2015.	70.60 €	Magnus DP d.o.o.
05.06.2015.	190.10 €	OmniOil d.o.o.
10.07.2015.	255.10 €	Magnus Moto d.o.o.
24.06.2015.	81.48 €	Magnus DP d.o.o.
23.06.2015.	177.19 €	OmniOil d.o.o.
01.07.2015.	145.50 €	Magnus Moto d.o.o.
30.07.2015.	315.26 €	Bolex d.o.o.

05.06.2015.	236.81 €	Omniol d.o.o.
05.06.2015.	39.40 €	Magnus DP d.o.o.
12.05.2015.	71.04 €	Omniol d.o.o.
27.05.2015.	122.90 €	Magnus DP d.o.o.
18.05.2015.	168.98 €	Omniol d.o.o.
05.06.2015.	387.00 €	Bolex d.o.o.
13.05.2015.	167.50 €	Magnus DP d.o.o.
13.05.2015.	45.22 €	Omniol d.o.o.
05.06.2015.	29.23 €	Sincommerce d.o.o.
15.05.2015.	167.50 €	Magnus DP d.o.o.
10.06.2015.	196.35 €	Omniol d.o.o.
12.05.2015.	38.55 €	Magnus DP d.o.o.
05.06.2015.	130.31 €	Omniol d.o.o.
12.05.2015.	227.17 €	Magnus DP d.o.o.
12.06.2015.	388.53 €	Alliance d.o.o.
03.06.2015.	27.00 €	Bolex d.o.o.
11.06.2015.	388.94 €	Vujačić company d.o.o.
03.07.2015.	234.47 €	Magnus DP d.o.o.

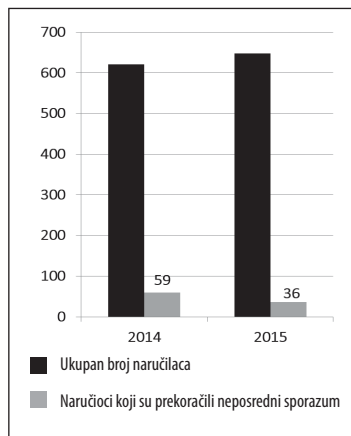
30.07.2015.	87.80 €	Magnus DP d.o.o.
23.06.2015.	51.23 €	Spona d.o.o.
28.06.2015.	743.02 €	Alliance d.o.o.
15.06.2015.	532.19 €	Magnus DP d.o.o.
28.07.2015.	141.61 €	Omniol d.o.o.
14.08.2015.	71.46 €	Bolex d.o.o.
27.07.2015.	77.10 €	Magnus DP d.o.o.
30.07.2015.	90.10 €	Magnus DP d.o.o.
14.09.2015.	523.18 €	Castellana CO d.o.o.
17.09.2015.	29.16 €	Omniol d.o.o.
16.09.2015.	96.00 €	Bolex d.o.o.
04.09.2015.	364.30 €	Bolex d.o.o.
27.08.2015.	227.17 €	Magnus DP d.o.o.
27.07.2015.	575.25 €	Bolex d.o.o.
28.09.2015.	881.87 €	Magnus DP d.o.o.
27.05.2015.	267.13 €	Magnus DP d.o.o.
10.03.2015.	855.85 €	Bolex d.o.o.

Tabela br. 7: Lista neposrednih sporazuma MUP-a za nabavku auto djelova

3. PREKORAČENJA NEPOSREDNOG SPORAZUMA

Nakon što je MANS utvrdio da je Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom 2015. godine prekomjerno koristilo metod neposrednog sporazuma za robe koje je, po zakonu i sopstvenom planu javnih, nabavki moralo pribaviti drugim metodama, analizirali smo primjenu ovog metoda javnih nabavki i od strane drugih institucija.

Naime, Zakon o javnim nabavkama propisuje da količina novca koju jedan naručilac može da utroši kroz neposredni sporazum u tekućoj godini iznosi do 10% izvršenog budžeta za javne nabavke u prethodnoj godini. Za male institucije, čiji je budžet za javne nabavke bio do 25 hiljada eura, to ograničenje može biti maksimalno 20%.⁷



Grafik br. 1: Broj naručilaca koji su prekoračili obim neposrednih sporazuma u odnosu na ukupan broj

na lica koja prekorače upotrebu neposrednih sporazuma i koja na taj način prekrše Zakon.

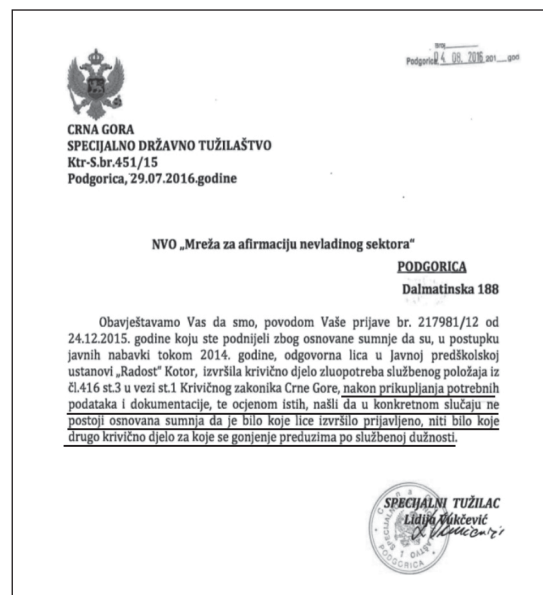
Iz tog razloga, MANS se krajem 2015. godine obratio Vrhovnom državnom tužilaštvu i prijavio svaku od 59 institucija koje su kršile Zakon tokom 2014. godine.¹⁰ Od tužilaštva smo zatražili da ispituju da li je u ovim prekoračenjima bilo elemenata krivičnog djela, i ako jeste, da povedu postupke u skladu sa krivičnim zakonodavstvom.

Nakon više od pola godine dobili smo odgovor Specijalnog državnog tužilaštva i to samo za dvije institucije.

U odgovoru tužilaštva navodi se da je izvršeno prikupljanje potrebnih podataka i dokumentacije, da su isti ocijenjeni i da je utvrđeno da ne postoji osnovana sumnja da je bilo koje lice izvršilo prijavljeno, niti bilo koje drugo krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenih dužnosti.

Za ostalih 57 prijava odgovor Tužilaštva još uvijek nismo dobili, odnosno postupak provjere je još uvijek u toku.

Posebno je zanimljiva činjenica da se na listi institucija koje su prijavljene zbog kršenja Zakona, u dijelu neposrednih sporazuma, nalaze i oni organi koji bi trebalo da kontrolišu zakonitost sprovođenja propisa o javnim nabavkama kao što su Državna revizorska institucija i Vrhovno državno tužilaštvo.



Slika br. 1: Primjer odgovora Specijalnog državnog tužilaštva po prijavi protiv JPU „Radost“ iz Kotora

⁷ Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 57/14 i 28/15), član 30, st. 2 i 3:

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

- 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručilaca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000 EUR-a;
- 9% izvršenog budžeta za javne nabavke naručilaca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000 do 500.000 EUR-a;
- 8% izvršenog budžeta za javne nabavke naručilaca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 500.000 do 800.000 EUR-a;
- 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručilaca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000 EUR-a.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma može biti u visini do 20 % izvršenog budžeta za javne nabavke naručilaca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 25.000 EUR-a. Postupak javne nabavke neposrednim sporazumom uređuje naručilac posebnim aktom.

⁸ Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014. godinu, maj 2015. Godine. Više informacija dostupno je na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2015/06/Izvjestaj2014.pdf>

⁹ Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2015. godinu, maj 2016. Godine. Više informacija dostupno je na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2016/06/Izvjestaj2015.pdf>

¹⁰ Podaci o kršenju neposrednog sporazuma tokom 2015. godine objavljeni su tek u junu 2016. i još uvijek su predmet analize. Nakon toga, ukoliko se utvrdi moguće postojanje krivičnog djela, prijave će biti podnijete Vrhovnom državnom tužilaštvu, jednako kao i za godinu prije toga.

4. NEOBJAVLJIVANJE PLANA JAVNIH NABAVKI

U Godišnjem izvještaju o sprovođenju javnih nabavki za 2015. godinu Uprave za javne nabavke objavljen je i spisak naručilaca koji nijesu objavili Plan javnih nabavki za 2015. godinu na portalu javnih nabavki.

Kako Zakon o javnim nabavkama¹¹ obavezuje sve naručioce da sačine i dostave Plan javnih nabavki do 31. januara tekuće godine radi objavljivanja

na portalu, te propisuje prekršajnu odgovornost¹² za naručioce koji ne postupe po zakonu, MANS je podnio inicijative za pokretanje prekršajnog postupka protiv ovih naručilaca.

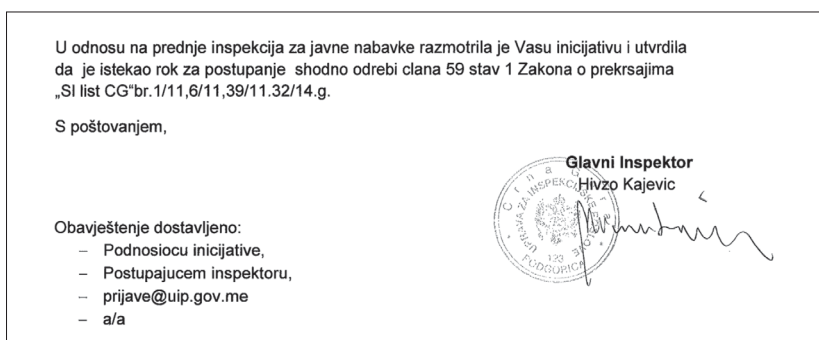
Podnijeto su ukupno 122 inicijative Upravi za inspeksijske poslove protiv naručilaca koji nijesu sačinili i objavili Plan javnih nabavki za 2015. godinu.

Inspekcija nas je obavijestila da je utvrdila da je istekao rok za postupanje po našim inicijativama, odnosno da su prekršaji zastareli, shodno odredbama Zakona o prekršajima¹³.

Ovaj primjer pokazao je da zbog inertnosti institucija i višemjesečnog ignorisanja kršenja zakona, oni koji su kršili zakon na kraju neće snositi posljedice.

Naime, Uprava za javne nabavke je jedini organ koji ima podatke o tome koji naručioci nisu sačinili i objavili plan javnih nabavki u zakonskom roku, u tekućoj godini. Ti podaci javnosti postaju dostupni tek nakon više od godinu dana, kada Uprava objavi izvještaj o javnim nabavkama¹⁴.

U trenutku objave zvaničnog izvještaja, prekršaji institucija koje nisu sačinile i objavile Plan javnih nabavki već su zastareli, čime se u potpunosti obesmišljava Zakon o javnim nabavkama.



Slika br. 2: Odgovor Uprave za inspeksijske poslove na inicijativu MANS-a od 11. 07. 2016. godine

11 Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 57/14 i 28/15), član 38, stav 1.

12 Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 57/14 i 28/15), član 149.

13 Zakon o prekršajima („Sl. List CG“, br. 1/11, 6/11, 39/11 i 32/14), član 59, stav 1.

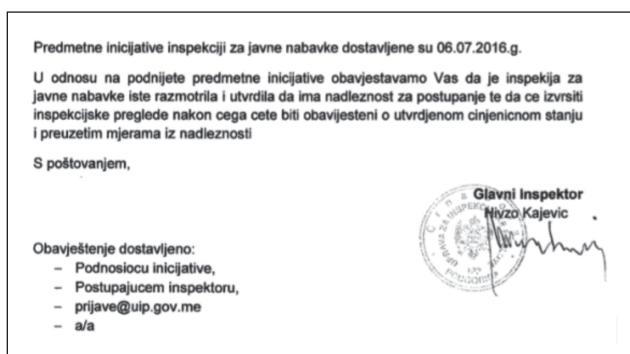
14 Po pravilu, izvještaj Uprave za tekuću godinu objavljuje se tek u maju naredne godine.

5. NEDOSTAVLJANJE IZVJEŠTAJA O JAVNIM NABAVKAMA

Uvidom u Godišnji izvještaj o sprovođenju javnih nabavki za 2015. godinu¹⁵ koji je Uprava za javne nabavke objavila početkom juna 2016. godine, utvrđeno je da određeni broj naručilaca nije dostavio izvještaje o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama za 2015. godinu. Na taj način, prekršen je Zakon o javnim nabavkama¹⁶.

Kako Zakon o javnim nabavkama¹⁷ u kaznenim odredbama propisuje prekršajnu odgovornost za naručioce koji ne dostave izvještaj, MANS je protiv tih institucija, odnosno njihovih odgovornih lica, podnio inicijative za pokretanje prekršajnog postupka Upravi za inspekcijske poslove.

Podnijete su ukupno 62 inicijative Upravi za inspekcijske poslove, na koje nam je odgovoreno da ova institucija ima nadležnost za postupanje, te da će izvršiti inspekcijski nadzor i obavijestiti zainteresovana lica o utvrđenom činjeničnom stanju. Obavještenje je na adresu MANS-a pristiglo sredinom juna 2016. godine, a konačan odgovor nije dobijen do datuma zaključenja ovog izvještaja.



Slika br. 3: Odgovor Uprave za inspekcijske poslove na inicijativu MANS-a od 05. 07. 2016. godine

15 <http://www.ujn.gov.me/2016/06/izvjestaj-o-javnim-nabavkama-za-2015-godinu-3/>

16 Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG”, br. 57/14 i 28/15), član 118, stav 1.

17 Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG”, br. 57/14 i 28/15), član 149.

6. KONTROLA JAVNIH NABAVKI VELIKE VRIJEDNOSTI

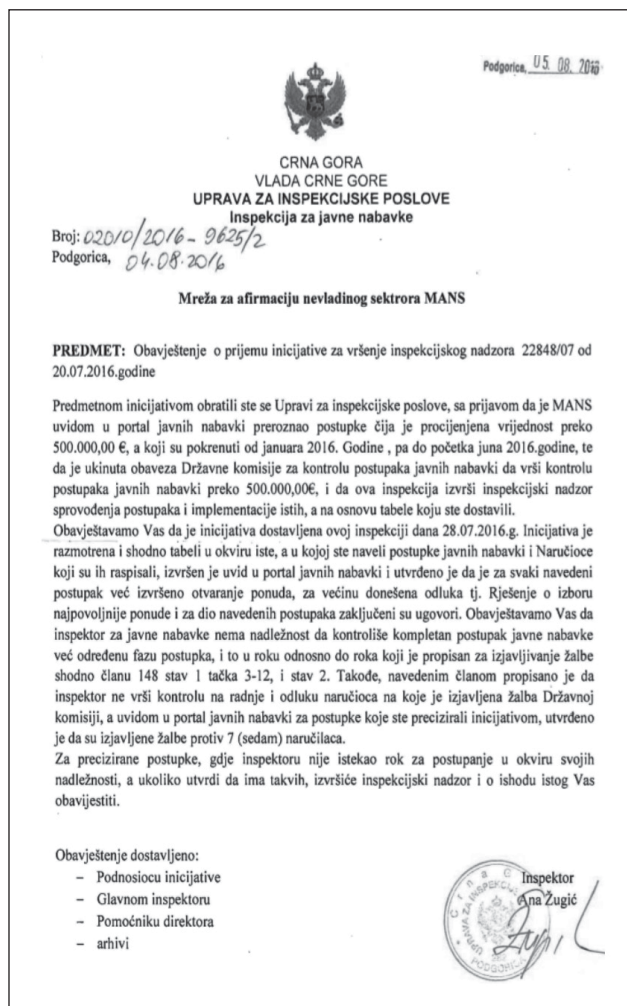
Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koje su usvojene u Skupštini krajem 2014. godine, a stupile na snagu u maju 2015. godine, ukinuta je obaveza Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki da po službenoj dužnosti kontroliše javne nabavke vrijednosti preko pola miliona eura.

Imajući u vidu izuzetno loše zakonsko rješenje u tom dijelu, MANS je podnio inicijativu Upravi za inspeksijske poslove – Inspekciji za javne nabavke sa zahtjevom za vršenje inspeksijskog nadzora za ukupno 20 postupaka javnih nabavki čija je procijenjena vrijednost prelazila cifru od 500.000,00 eura.

Međutim, Inspekcija za javne nabavke nas je obavijestila da je izvršila uvid u predmetne postupke, te da inspektor za javne nabavke nema nadležnost da kontroliše kompletan postupak javne nabavke, već samo određene faze postupka. U konkretnim slučajevima, prema ocjenama Inspekcije, većina faza koje je moguće kontrolisati bile su okončane.

Takođe, inspektor za javne nabavke ne vrši kontrolu na radnje i odluke naručilaca na koje je izjavljena žalba Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Ovakav postupak Inspekcije za javne nabavke najbolje pokazuje koliko je bilo loše zakonsko rješenje kojim je ukinuta nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki da po službenoj dužnosti kontroliše sve tendere vrijednosti veće od 500 hiljada eura, a da sa druge strane nije definisana adekvatna alternativa, koja će imati ista ovlaštenja, na primjer, Inspekcija za javne nabavke.



Slika br. 4: Odgovor Uprave za inspeksijske poslove na inicijativu MANS-a od 04.08.2016.

7. BARIJERE U SISTEMU PRAVNE ZAŠTITE

Važeći Zakon o javnim nabavkama propisuje da je podnosilac žalbe obavezan uplatiti novčanu naknadu za vođenje postupka, koja iznosi jedan procenat procijenjene vrijednosti javne nabavke, maksimalno do iznosa od 8.000 eura.

Ovakvo rješenje je definisano prvenstveno kao vid zaštite od podnošenja neosnovanih žalbi, čiji je isključivi cilj opstrukcija sprovođenja javne nabavke od strane ponuđača. Naime, podnošenjem žalbe prekida se tenderski postupak do donošenja odluke Državne komisije, na koju se nerijetko čeka i više mjeseci, a tokom jednog tenderskog postupka moguće je podnijeti više žalbi i to na svaki segment postupka javne nabavke. Na taj način, pravna zaštita se može koristiti za opstrukciju sprovođenja tendera, zbog čega je i definisana taksa za žalbu.

Ipak, taksa za žalbu je postojećim Zakonom veoma loše definisana. Sa jedne strane, zbog fiksnog iznosa takse, koji se primjenjuje i na manje tendere, podnošenje žalbi za mikro, mala i srednja preduzeća često može biti značajno finansijsko opterećenje u poslovanju, zbog čega se te kompanije nerijetko odlučuju da ne koriste pravo na pravnu zaštitu. Sa druge strane, zbog ograničenja gornjeg iznosa visine takse, opstrukcija tendera visoke vrijednosti, često i preko nekoliko miliona eura, od strane velikih kompanija je veoma isplativo.

Na kraju, na ovaj način definisana taksa za žalbu suprotna je i Ustavu Crne Gore. Naime, Ustavom je propisano da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo¹⁸, da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda¹⁹ kao i da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu²⁰.

Međutim, Zakonom o javnim nabavkama navodi se 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 eura, kao i da se uz žalbu koju podnosi ponuđač prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Ovakvim propisivanjem se ograničava i uslovljava ustavno pravo na pravni lijek odnosno na žalbu.

Zbog toga je MANS, u martu 2016. godine, Ustavnom sudu Crne Gore podnio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o javnim nabavkama kojima se definiše taksa za žalbu. Kako bismo postupak pred Ustavnim

sudom ubrzali, javno smo pozvali sve poslanike u Skupštini da i oni istim povodom pred Ustavnim sudom pokrenu postupak za ocjenu ustavnosti ovog dijela Zakona, pošto po Ustavu na to imaju pravo. Našem pozivu odazvalo se pet poslanika koji su predlog za ocjenu ustavnosti podnijeli Ustavnom sudu sredinom marta 2016. godine.

Ipak, iako je od podnošenja inicijative i predloga za ocjenu ustavnosti do dana zaključenja ovog izvještaja proteklo više od pola godine, Ustavni sud još uvijek nije donio bilo kakvu odluku.

18 Ustav Crne Gore, član 17. stav 2.

19 Ibid, član 19.

20 Ibid, član 20.

8. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE

U skladu sa nalazima ovog izvještaja, u narednom periodu potrebno je implementirati niz normativnih, institucionalnih i praktičnih preporuka u cilju unapređenja sistema javnih nabavki:

#1 Zakonom o javnim nabavkama treba propisati da:

- su naručiocu dužni da na portalu javnih nabavki objavljuju svu dokumentaciju vezanu za javne nabavke vrijednosti preko 500.000 eura uključujući i sve pristigle ponude;

- Inspekcija za javne nabavke mora, po službenoj dužnosti, kontrolisati zakonitost svih faza svih postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 eura;

- naručilac u toku jedne kalendarske godine metodom neposrednog sporazuma ne može da nabavlja istu ili srodnu robu, usluge ili radove čija je ukupna vrijednost veća od 5.000 eura;

- Uprava za javne nabavke mora obavijestiti nadležnu inspekciju o svim kršenjima zakona od strane naručilaca u roku od sedam dana od saz-

nanja, uključujući kršenja koja se tiču nesačinjanja i neobjavlivanja plana javnih nabavki, nedostavljanja izvještaja o javnim nabavkama i sl.;

- članove Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki bira Skupština Crne Gore na osnovu javnog konkursa, da njihov broj bude veći te da odlučuje u najmanje dva vijeća, sastavljena od članova Komisije;

#2 Unaprijediti kapacitete Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki kako bi brže i efikasnije postupala po žalbama ponuđača:

- Izvršiti izbor svih članova Državne komisije;

- Unaprijediti akt o sistematizaciji Komisije, predvidjeti veći broj stalno zaposlenih službenika koji bi postupali na predmetima žalbi i izvršiti popunu radnih mjesta;

#3 Povećati broj inspektora za javne nabavke unutar Uprave za inspeksijske poslove, kako bi se u roku i na vrijeme postupalo po inicijativama i vršio inspeksijski nadzor po službenoj dužnosti.