

Podgorica, 02.04.2018.godine

**VLADA CRNE GORE**  
**MINISTARSTVO FINANSIJA**  
**n/r gospodin Darko Radunović, ministar**  
**UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE**  
**n/r gospodin Mersad Mujević, direktor**

Predmet : Sugestije i primjedbe na tekst novog nacrtu Zakona o javnim nabavkama

UPCG kao svoj doprinos kreiranju dobrih propisa, saglasno sugestijama, predlozima i primjedbama svojih članova, saopštava kako slijedi:

**I.OPŠTE**

1. Nacrt novog Zakona o javnim nabavkama (dalje: nacrt) znatno je obimniji u odnosu na važeći (229 članova u odnosu na 155 važećeg), što izvjesno sobom nosi, za prosječnog člana UPCG (zainteresovanog ponuđača), dodatne napore za shvatanje domašaja ne samo pojedinih odredaba istog već nesumnjivo cjeline uređenja odnosa u pitanjima javnih nabavki.

Ionako složen i komplikovan teško da će se isti otkloniti već duže vremena prisutne određene opaske i zahtjevE najvećeg broja članova UPCG u pravcu jasnoća za pristup tržištu javnih nabavki u Crnoj Gori. Utoliko prije što nact prate 1 akt Vlade i 23 akta Ministarstva finansija.

Ne treba izgubiti iz vida i "poruku" Ustavnog suda CG da se zahtjevi za određenost i preciznost pravne norme moraju smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druga načela pravne sigurnosti kao dijela vladavine prava.

2. Nacrt sadrži ukupno 28 značenja – izraza za razliku od važećeg koji je "imao" 22 izraza. To je nesumnjivo pomak odnosno svojevrsni vodič akterima tržišta javnih nabavki u Crnoj Gori. Ipak, radi lakšeg praćenja značenja – izraza vrijedi ponuđeno ustrojiti azbučno ili abecedno.

3. Nacrtom je izgleda propuštena naznaka jednog bitnog načela – načela jednakosti ponuđača, o čemu dajemo bliži iskaz u našoj posebnoj primjedbi pod četiri.

4. Obrazloženje uz nacrt se iscrpno "bavi" naznakom regulative, koja za sada uređuje ovu oblast odnosa, kao i iscrpnim nabranjem akata – prave tekovine EU, po osnovu obaveza u postupcima pridruživanja Crne Gore EU.

Pored uopštenih komentara potrebno je, radi boljeg razumijevanja ponuđenog detaljnije obrazložiti i pojedinosti, što je uglavnom izostalo. Dobra praksa koju ne treba mijenjati upućuje da predmetno otklanja dileme, nedoumice i sl. Posebno sa razloga što namjeravani zakon treba da

je izazov ne samo sadšnjim učesnicima na tržištu javnih nabavki u CG već i novim – potencijalnim.

Stiče se utisak da se odnosni zakon donosi samo za ograničen broj korisnika te usled toga i nije potrebno šire obrazloženje.

Iz obrazloženja se ne može saznati da li je u koncipiranju nacрта sagledan i odnos istog sa više drugih zakona kao što su : o koncesijama, o privrednim društvima, o komunalnim djelatnostima, o sistemu unutrašnjih finansisjkih kontrola u javnom sektoru, o interventnim nabavkama, o upravnoj inspekciji.

5. Zakon posebno treba da je izazov u smislu realnih mogućnosti za mala i srednja privredna društva i da ostvare na tržištu javnih nabavki veći pristup nego do sada što duže vrijeme izostaje kada je u pitanju Crna Gora.

6. Krucijalni cilj novog zakona je i dalje nesumnjivo kontrola utrošaka budžetskih sredstava države i organa lokalne samouprave odnosno subjekata izjednačenih sa njima. Odnosno treba da vodi smanjenju, na najmanju moguću mjeru, pošasti – korupcije u javnom sektoru. Nesumnjivo da je ovaj problem prisutan i u EU o čemu svjedoče brojni nalazi Evropske komisije. Sve je ovo povod u pravcu dodatne, posebne pažnje – procjene da li ponuđeni nacrt objektivno treba da utiče na smanjenje tzv. "klijentalizma" razmjenom uloga – sistema uzajamnosti. U zemljama okruženja dodatno se radi na sprečavanju visoke korupcije i na način što se kao krivično djelo normira zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Ograničene finansije i mali broj zaposlenih, odnosno limitiran kapacitet kadrova i finansija, čine mala i srednja privredna društva najranjivijim na području korupcije.

Pojedina ponuđena rješenja, čini se, i dalje teško da će imati djelotvornost na tržištu javnih nabavki u Crnoj Gori, jer iako je odnosno tržište strogo kontrolisano - opominju :

- ponuda rješenja za pristup tržištu malih i srednjih privrednih društava (čl.82,131). I ovog puta ponavljamo da privrednu zbilju u Crnoj Gori čini 99,8% preduzetnika, mikromalih i srednjih privrednih društava koja očekuju djelotvoran, a ne samo normativno naznačen model pristupu odnosno tržištu. Akt o malom biznisu za Evropu iz 2008.godine upravo upućuje da pristup tržištu javnih nabavki treba prilagoditi preduzeticima, mikro, malim i srednjim privrednim društvima. Čini se da ponuđeno u nacrtu ne obezbjeđuje prohodnost ka ovom cilju;

- uporno istrajavanje na rješenju da Državnu komisiju na kontrolu postupka javnih nabavki imenuje Vlada Crne Gore. UPCG dugi niz godina upozorava na neodrživost takvog rješenja, ne samo sa razloga što budžet u formi zakona donosi Skupština CG, a ne Vlada ili za lokalnu samoupravu Skupština lokalne samouprave, već i prevashodno stoga što članovi iste, usled načina izbora, ne reprezentuju profil zainteresovanih, koja se može obezbijediti jedino imenovanjem u Skupštini CG kao zakonodavnom tijelu CG. Ni dobra iskustva zemalja okruženja: Hrvatske, kao članice EU koja ima poseban zakon o državnoj komisiji koju imenuje Sabor, odnosno Srbije gdje Državnu komisiju imenuje Skupština, nijesu bili od značaja makar da se predmetno alternativno ponudi u čl.210 Nacrta. Članom Državne komisije se postaje i prestaje voljom Vlade što nije uvijek transparentno. Takav pristup obezbjeđuje uticaj Vlade na sastav članova komisije, što je indikator mogućeg uticaja na odlučivanje. Nasuprot ovom, Državnu komisiju treba da bira Skupština i da ista njoj odgovara;

- budući da se u žalbenom postupku pred Dražavnom komisijom skoro isključivo pojavljuje ponuđač iz realnog sektora u sastav državne komisije bi trebalo obezbijediti bar jednog člana iz realnog sektora što zahtijeva "preuređenje" članova 210-211 nacрта zakona (konkurs, uslovi – tijelo odnosno odbor Skupštine za predlaganje kandidata, zaštita kandidata i dr.);

- duže vremena prisutno stanje neodgovornosti obveznika primjene za kršenje Zakona o javnim nabavkama. Na ovo uporno ukazuje u svojim izvještajima DRI. Predmetno se moralo naći kroz normiranje u čl.215 nacrtu kako bi Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, u svrhu zaštite upotrebe javnih sredstava mogla pokretati postupke kod nadležnih organa u Crnoj Gori. Takva rješenja sadrži poseban Zakon u državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabavke Hrvatske (čl.2,st.4), a Zakon o javnim nabavkama Srbije u čl.139 daje Republičkoj komisiji za zaštitu prava i postupaka javnih nabavki osnov da ista vodi i prekršajni postupak (čl.10).Predmetno samo ponavljamo, budući da smo na isto u ranijim prilikama redovno ukazivali, ali uzaludno jer je uvijek izostajao bilo kakav komentar institucijama kojima smo predmetno upućivali;

- činjenica je da se Državna komisija sve češće pojavljuje kao jedini tumač odredaba Zakona o javnim nabavkama iako joj to, s obzirom na odredbe člana 215 nacrtu, izričito nije povjereno;

- i pored nesumnjivih rezultata u radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki može se uočiti neujednačena praksa odnosno Komisije u odnosu na praksu Upravnog suda.

7. Raspored materije zakona po poglavljima znatno je poboljšana u odnosu na važeći zakon. Evidentno je brisanje akronima i tuđica sadržanih u ranijem nacrtu uprkos tome što je čl.24 nacrtu jasno definisana upotreba Crnogorskog jezika bez akronima i tuđica. Treba, stoga, učiniti dodatan napor kako bi se i preostali akronimi i cifarske oznake uklonili iz pojedinih članova ( čl.47,st.1.tč.12,čl.160, st.1, čl.171,st.2, čl.177,st.1)

8. Budući da ne postoje kriterijumi koji se propisuju zakonom, a po kojima se treba odrediti cjenovnik predviđen čl.48,st.3,tč.9 odnosno treba brisati, kao nadležnost uprave.

9. Pojedina rješenja iz nacrtu i dalje imaju obilježja diskrecionog prava odnosno voluntarizma. To su, primjera radi rješenja u čl.80,st.10,tč.1 čl.84,st.3, čl.107,st.2,čl.123, čl.176,st.5,6 i 10 čl.196,st.3.Samo podsjećamo da je Ustavni sud CG u više svojih odluka potencirao, kao sastavni dio sistema vladavine prava određenost i preciznost pravne norme.

10. Nejasno je da li Evropska komisija treba da bude upoznata sa predlogom ovog zakonskog projekta i kakvi se stavovi iste očekuju.

11. Nacrt odjeljkom II u čl.177 i 178 normira odnose koji se ne mogu primjenjivati do trenutka kada Crna Gora postane član EU. Stoga, u vezi odnosnog člana u odjeljku "prelazne i završne odredbe" treba dati poseban član kojim precizirati da se čl.177 i čl. 178 primjenjuje tek sa danom kada Crna Gora postane članica EU.

12. U pitanjima nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, a posebno ovlašćenja inspektora za javne nabavke i dalje ostaje otvoreno pitanje: zašto poslove nadzora inspektor za javne nabavke ne vrši i kod organa državne uprave odnosno jedinice lokalne samouprave, već je to pozivom na Zakon o inspekcijском nadzoru "provjereno" upravnoj inspekciji. Sve ovo uprkos Zakonu o upravnoj inspekciji

(sl.list CG br. 42/16) čiji čl.5 istoj i ne daje mogućnost da vrši nadzor i u oblasti javnih nabavki.

13. Pojedine, lako uočljive tehničke greške u tekstu nacrtu treba otkloniti što ćemo samo markirati u pojedinačnim primjedbama.

## **II.POJEDINAČNE**

1. Čl.2, st.1, tč.4 nejasan.

Ne zna se sadržaj sintagme "obavljanja djelatnosti od javnog interesa". Kako neki subjekat može imati atribut pravnog društva, a da se ne bavi komercijalnom djelatnošću. Stoga u značenju izraza treba dati definiciju odnosno sintagme, a to znači preradu tačke 4 odnosno člana.

## 2. Čl.4

Značenje izraza dopuniti sa više dodatnih definicija (pr.: Usluge od javnog interesa, ponovno nadmetanje – mini nadmetanje i grupa privrednih društava i sl.).

## 3. Čl.5

Saglasno našoj opštoj primjedbi pod 2.

4. U podtački 2 (načela javnih nabavki) kao poseban član normirati načelo jednakosti ponuđača što je izostalo iako je to obaveza koja proizilazi iz čl. 76 Zakona o ratifikaciji sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropske zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i Republike Crne Gore, sa druge strane (Sl.list CG br.7/07). Treba stoga izmijeniti odnosni član, a isti bi mogao da glasi :

"Naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbijedi jednak položaj svim ponuđačima.

Naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, niti diskriminaciju koja bi proizilazila iz klasifikacije djelatnosti koju obavlja ponuđač."

## 5. Čl.12, st.1, tč.7 i 8

Uprostiti upućivanjem na šifre CPV.

## 6. Čl.13, st.1, tč.3

U st.1, tč.3 brisati cifarske oznake.

7. Prije čl.25 i 26 dati poseban pododjeljak pet za jezik i valutu, a sadašnji pododjeljak pet (vrijednosni razredi) postaje pododjeljak šest.

## 8. Čl.30,

Norme o zaštiti podataka ostaće nedjelotvorne ako se u odjeljcima koji uređuju inspekcijski nadzor i kaznene odredbe, na pogodnom mjestu, ne predvide sankcije za povrede odnosno zloupotrebe.

## 9. Čl.43, st.1

Ostaje nejasno da li se i gdje "deponuje" izjava o nepostojanju sukoba interesa odnosno pisano obavještenje naručioca da je u sukobu interesa. Ovo sa razloga što to može biti od značaja kao dokazno sredstvo u pokrenutim postupcima zaštite kod Upravnog suda.

## 10. Čl.44, st.1

"Mutatis mutandis" kao pod 9.

## 11. Čl.48, st.9 i 10

-U st.9 brisati riječi " cjenovnik za objavljivanje akata o javnim nabavkama ";

-St.10 brisati u cjelosti.

Sve ovo saglasno našoj opštoj primjeni pod 7.

## 12. Čl.49, st.4

Budući da je službenik za javne nabavke u statusu državnog službenika ili zaposlenog po oštim propisima o radu to se ovim zakonom istom ne može određivati naknada budući da on u svom statusu ostvaruje pravo na platu odnosno zaradu koja uključuje i moguće – naknade odnosno stimulanse za ostvareni rad.

13. Čl.57, st.3

Pojasniti sintagmu "grupa privrednih subjekata" . Da li je to samo adhoc udruženje ili ugovorna odnosno sporazumna institucija.

14. Čl.59

Član treba izmijeniti i to tako da :

-St.1 sa tč.1-5 čine jedan član,

-St.2 – 13 čine drugi član,

Odnosnim se lakše "dolazi" do čl.63 nacрта.

15. Čl.63

Izmijeniti i to tako da:

-St.2 bude st.1;

-St.1 te stavovi 3-8 da budu poseban član

Odnosnim se lakše "dolazi" do čl.64 nacрта.

16. Član 80, st.1, al.1

Brisati sa razloga navedenih u našoj opštoj primjedbi pod 8.

17. Član 82

Propisuje mogućnost podjele predmeta javne nabavke na partije odnosno obavezu naručioca ako to propusti da u tenderskoj dokumentaciji navede razloge. Problem je u tome što tenderska dokumentacija kao sadržaj, odnosno izričito, ne propisuje iz čega slijedi da propusti u tom pravcu nijesu sankcionisani. Ovo nužno treba ispraviti.

18. Član 84, st.3

Saglasno našoj opštoj primjedbi pod 8.

19. Propisuje koji privredni subjekti ne ispunjavaju uslove za učešće u postupku javnih nabavki. Odnosni član treba preispitati obzirom na odredbe čl.496 Zakona o krivičnom postupku te odredbe čl.122 Krivičnog zakonika Crne Gore (trajanje pravnih posledica presude ).

20. Čl.102

U naznaci iskaza iznad člana brisati riječi "dokazi za".

21. Čl. 105

Čini se da odnosni član predstavlja biznis barijeru, a takođe ima i elemente diskrecionog prava kojim se neko može unaprijed eliminisati stoga odnosni član valja preispitati.

22. Čl.106

U naznaci iznad člana brisati riječi "dokazi za", a stav 4 je nejasan budući da se pominje "prilog 1" Zakona a čega nema odnosno za pretpostaviti je da će biti predmet dopune ovog zakona ali tek po prijemu Crne Gore u EU.

23. Čl.107, st.2

Saglasano našoj opštoj primjedbi pod osam.

24. Čl.108

U naznaci iznad člana brisati riječi "dokazi za".

25. Čl.110

U naznaci iznad člana brisati riječi "dokazi za".

26. Čl.112

U st.1 u prvom redu brisati rječicu "je".

U istom stavu treba razjasniti tč.4 zašto se neizvršavanje ugovornih obaveza iz Ugovora o koncesiji vezuje za isključenje iz postupka primjenom ovog zakona iako tu materiju uređuje poseban Zakon o koncesijama.

Posebno provjeriti mogućnost isključenja privrednog subjekta koji je u postupku stečaja ili likvidacije. Jer, Zakon o stečaju i omogućava stečajnom dužniku nastavak poslovanja i tokom stečajnog postupka.

27. Čl.115, st.3

U trećem redu cifre 2 i 3 zamijeniti ciframa 1 i 2.

28. U odjeljku III, naziv pododjeljka 5 treba da glasi "obezbeđenje kvaliteta i upravljanja zaštitom životne sredine".

29. U čl.116 i 117

U iskazu iznad članova brisati riječ "norme".

30. Čl.120

Ponuđeno rješenje o mogućnosti oslanjanja na sposobnost drugih subjekata u st.1, čini se, ima osnova provjeriti. Zašto bi neko bez ekonomskog interesa za drugog preuzimao sposobnost ekonomsko finansijske prirode ili stručno tehničke prirode ako zato ne bi imao uporište u zaključenom ugovoru ili sporazumu. S toga bi trebalo izmijeniti odnosni član na način što bi se uz prijavu za kvalifikaciju odnosno podnošenje ponude prezentirao i ugovor odnosno sporazum. Time se izbjegavaju razne kombinatorike koje vode ka pošasti – korupciji. Utoliko prije što stav 3 omogućava čak i zamjenu ako drugi subjekat na koji se "pozvao" podnosilac kvalifikacije ili ponuđač "nije uredu".

31. Čl.123, st.1

Saglasno našoj opštoj primjedbi pod 8, a pored ovog nejasna je sintagma "odobreni privredni subjekat" što treba dati u pojmovniku (čl.5).

32. Čl.126

Nejasno je da li odnosni član djeluje i kad su u pitanju sektorske djelatnosti budući da za ove važe posebne odredbe ovog zakona. Ovu dilemu treba otkloniti.

33. Čl.138 i 139

Zaštita podataka iz čl.30 u odnosu na ove članove će biti moguća jedino ako "ne otiču podaci" prije završetka posla. Stoga u odjeljku inspeksijski nadzor i kaznene odredbe treba predvidjeti sankcije za povrede koje u postupku pregleda i ocjena ponuda mogu nastati.

34. Čl.145, st.2

Radi otklanjanja nedoumica odrediti rok od pet dana uz naznaku od kada isti teče.

35. Čl.160, st.1

Saglasno našoj opštoj primjedbi pod 7.

36. Čl.167, st.1, tč.2 brojeve "166,168,169", zamijeniti brojevima "166,167 i 168". Isto uraditi i u čl.168, st.3, tč.1.

37. Čl.171, st.2

Saglasno našoj opštoj primjedbi pod 7.

38. Čl.176, st.5

Propisuje utvrđivanje obaveznih kriterijuma. Pri tome se ne zna koji subjekat odnosne kriterijume propisuje te odnos sa Zakonom o zaštiti konkurencije.

39. Čl.177 i 178

Odnosni članovi mogu biti primjenjivi tek od dana ulaska Crne Gore u EU o čemu treba dati potrebnu normu u prelaznim i završnim odredbama.

40. Čl.180, st.4

Utvrđivanje objektivnih kriterijuma odnosno obaveznih uslova nije jasno budući da se ne zna koji subjekat to čini.

41. Čl.191, st.2

Otkloniti moguću zabunu do koje može doći budući da i Upravni sud pruža zaštitu po ovom zakonu (čl.205).

42. Čl.201, st.4

Na kraju dodati riječi uključiv i dostavu shodno čl.196, st.6 ovog Zakona.

43. Čl.215

Odnosnim članom se uređuje djelokrug rada Državne komisije. S toga upućujemo na naše opšte primjedbe pod 6, al.4.

44. Čl.218

Uređuje pitanja stručne službe Državne komisije. Budući da istu pored sekretara čine i druga lica – državni službenici ne zna se režim kako su ta lica zaposlena u stručnoj službi Državne komisije. Da li oni podležu režimu javnog konkursa ili su u pitanju lica koja su svojevremeno kao državni službenici u nekom drugom državnom organu postali službenici stručne službe Državne komisije putem internog oglasa, kako to i predviđa i čl.37 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Izvjesno da je potrebno za "nove" državne službenike u odnosnoj stručnoj službi predvidjeti isključivo javni konkurs budući da na to opominje i čl.17, st.2 Ustava Crne Gore.

Posebno insistiramo, saglasno našoj opštoj primjedbi pod 6, al.2, da saglasnost na organizaciju i sistematizaciju stručne službe Državne komisije treba da daje nadležni odbor Skupštine CG.

Naziv odjeljka iznad čl.219 podijeliti na dva odjeljka :

-Inspekcijski nadzor;

-Kaznene odredbe;

45. Čl.220

Treba ga upodobiti shodno našoj opštoj primjedbi pod 12.

46. Prije člana 222 dati naznaku odjeljka 11 – kaznene odredbe s tim što u istom predvidjeti prekršajne kazne koje smo saopštili u pojedinačnim primjedbama (čl.30,82 i dr.), a moguće dodati još neke druge.

47. Sadašnji odjeljak XI naznačiti kao odjeljak XII.

48. Čl.227

Saobraziti saglasno našoj posebnoj primjedbi pod 40.

### **III.ZAKLJUČNE NAPOMENE**

1.Smisao i domašaj opštih i posebnih primjedaba, sugestija i napomena ima samo i jedino osnovom očekivanja da se obezbijedi što jasniji i precizniji Zakon o javnim nabavkama. Stoga bi svako tumačenje, tretman i sl. suprotno ovom bili u direktnoj opreci sa naporima UPCG za što kvalitetnije uređenje odnosa koji treba da čine sadržaj odnosnog zakonskog projekta.

2.Ukoliko se odnosni projekat dostavlja Evropskoj komisiji UPCG osnovano smatra da treba, kao zainteresovani subjekat, da bude upoznata sa "nalazom iste", kao i sa daljim procedurama koje objezbjeđuju donošenje novog Zakona o javnim nabavkama.

Obradio  
Branislav Begović, dipl.pravnik

Generalni sekretar  
Suzana Radulović