



U IME CRNE GORE

UPRAVNI SUD CRNE GORE, u vijeću sastavljenom od sudija: Ivane Boričić - predsjednice vijeća, dr Krsta Pejovića i Milene Marković Vujanović – članova vijeća, u upravnom sporu po tužbi tužioca Društvo sa ograničenom odgovornošću "INTERACTIVE" Podgorica, sa sjedištem na adresi Đoka Miraševića br. 82, koga zastupa izvršni direktor Predrag Ćorsović, a njega punomoćnik Mladen Janjević, advokat iz Podgorice, Bulevar knjaza Danila Petrovića broj 13/23, protiv tužene Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, radi ocjene zakonitosti Rješenja broj: UP. 0906-71/2025 od 14. marta 2025. godine, nakon usmene rasprave održane u prisustvu punomoćnika tužioca po zamjениčkom punomoćju Mirele Vučinić, advokatice iz Herceg Novog, i ovlaštenog predstavnika tuženog Danila Markovića, člana Komisije, 18. novembra 2025. godine donio je

P R E S U D U

I Tužba se odbija kao neosnovana.

II Svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem tačkom jedan odbijena je kao neblagovremena žalba tužioca izjavljena protiv Tenderske dokumentacije opštine Herceg Novi (prvostepenog organa, naručioca) broj: 01-21-426-UP I-3/25-1 od 10. februara 2025. godine za otvoreni postupak javne nabavke, dok je tačkom dva određeno da svaka stranka snosi svoje troškove.

Tužilac je u tužbi, podnescima i riječi na raspravi, preko punomoćnika, osporio rješenje tužene iz svih zakonskih razloga. Pojašnjavajući ukratko tok postupka, uz citiranje zakonskih odredbi, najprije je istakao da rješenje državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki ne sadrži valjano obrazloženje, odnosno da je suprotno načelima javnih nabavki i načelima upravnog postupka. U bitnom je naveo da izmjenom Tenderske dokumentacije od 14. februara 2025. godine nije produžen rok za otvaranje, već je isti skraćen, jer se uvidom u cjelokupne spise predmeta tog tenderskog postupka može utvrditi da je prvobitni datum otvaranja bio 28. mart 2025. godine, a da se pritom zanemaruje bitna okolnost, a to je da je 11. februara 2025. godine naručiocu od strane tužioca upućen zahtjev za izmjenu tenderske dokumentacije. Odgovor kojim je odbijen taj zahtjev upućen je 14. februara 2025. godine i istog dana je izvršena izmjena tenderske dokumentacije na način što je skraćen rok za podnošenje ponuda bez bilo kakvog posebnog obrazloženja. Kako je

tek 14. februara 2025. godine saznao da neće biti prihvaćen zahtjev za izmjenu tenderske dokumentacije, dodao je da je žalba mogla biti podnijeta tek 10 dana od tog dana, pa se žalbom istovremeno pobija i tenderska dokumentacija koja nije izmijenjena i pojašnjenje dato 14. februara 2025. godine, čijom sadržinom tužilac nije zadovoljan. Ponovio je da se rok za podnošenje žalbe ne može nikako vezivati za 10. februar 2025. godine, odnosno to bi bilo prihvatljivo jedino u slučaju da nije podniet zahtjev za pojašnjenje/izmjenu 11. februara 2025. godine, ali kako je zahtjev podniet, a nije prihvaćen, onda se rok od 10 dana ima računati od dana izmjene, bez obzira što je time samo skraćen rok za dostavljanje ponude. Istakao je da u konkretnom slučaju nije riječ samo o tehničkoj ispravci jer promjena krajnjeg roka za dostavljanje ponuda utiče na druge robove, te ako se konkretni slučaj ne smatra izmjenom, već nekom sitnom tehničkom ispravkom, onda je u tom slučaju bespredmetan dio člana 185 Zakona o javnim nabavkama koji reguliše podnošenje žalbe protiv tenderske dokumentacije. Smatra da je bilo neophodno da, ukoliko već postoji zahtjev za pojašnjenje, kojim se istovremeno traži izmjena tenderske dokumentacije, te okolnosti uzeti u obzir i u vezi s podnošenjem žalbe. Ukazao je na praksu Evropskog suda za ljudska prava, posebno na slučaj *De Geouffre de la Pradelle v. France* (predstavka broj 12964/87, od 16. decembra 1992. godine), a pozvao se i na Presudu Upravnog suda Crne Gore U. br. 5465/2022 od 20. marta 2024. godine, naglasivši da se osporava i zakonitost Tenderske dokumentacije Opštine Herceg Novi broj: 01-21-426-UP I-3/25-1 od 10. februara 2025. godine.

U konačnom, predložio je da Sud usvoji tužbu i poništi osporeno rješenje. Troškove spora je tražio i opredijelio.

Tužena je u odgovoru na tužbu i na raspravi, preko ovlašćenog predstavnika, u bitnom navela da tužilac pogrešno u tužbi navodi da je naručilac izmijenio tendersku dokumentaciju na način što je skratio rok za podnošenje ponuda, budući da je naručilac izvršio tehničku ispravku u pogledu roka za podnošenje ponuda, kojom radnjom nije povrijedio nijedno načelo javnih nabavki i upravnog postupka, posebno jer je od dana objavljivanja tenderske dokumentacije 10. februara 2025. godine do dana roka za podnošenje ponuda 3. marta 2025. godine, ostavio rok od preko 15 dana. Dodala je da u konkretnom postupku nije bilo izmjene tenderske dokumentacije, već da je samo promijenjen rok za podnošenje ponuda, koji se, u skladu sa članom 94 stav 7 Zakona o javnim nabavkama, ne smatra izmjenom i dopunom tenderske dokumentacije, kao i da je prilikom odlučivanja o blagovremenosti žalbe neophodno imati u vidu odredbu člana 185 stav 5 istog zakona, kojim je propisano da se žalbom protiv izmjene ili dopune tenderske dokumentacije ne može osporavati dio tenderske dokumentacije koji nije izmijenjen. Zbog navedenog je predložio da Sud tužbu odbije kao neosnovanu. Troškove spora nije tražio.

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je Kabinet predsjednika Opštine Herceg Novi 10. februara 2025. godine objavio Tendersku dokumentaciju za otvoreni postupak javne nabavke broj: 02-21-426-UP I-3/25-1 - opremanje konferencijskim, audio i video sistemom lokalnog parlamenta u zgradi Opštine Herceg Novi. Između ostalog, tačkom 8 Tenderske dokumentacije propisano je da se ponude podnose preko ESJN-a, zaključno sa danom 28. februarom 2025. godine do 9,00 časova, kada će se održati i otvaranje ponuda. Dalje, naručilac je Izmjenom broj 1 - broj: 02-21-426-UP I-3/2024-3 od 14. februara 2025. godine izmijenio tačku 8 Tenderske dokumentacije „Način, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda“, na način što je opredijelio da se ponude

podnose preko ESJN-a, zaključno sa danom 3. martom 2025. godine do 8,00 časova, te da će se otvaranje ponuda održati istog tog dana u 8,00 časova. Nakon toga, tužilac je 24. februara 2025. godine preko ESJN-a tuženoj podnio žalbu, kojom je zatražio poništaj Tenderske dokumentacije broj: 01-21-426-UP I - 3/25-1 od 10. februara 2025. godine (šifra postupka sa portala CEJN #86046) i Automatski generisanog izvještaja o izmjenama i dopunama Tenderske dokumentacije objavljenog na portalu CEJN 14. februara 2025. godine - Izmjena poslovne oznake 02-21-426-UP I-3/2024-3 od 14. februara 2025. godine, naručioca Opštine Herceg Novi. Tužena je osporenim rješenjem odbila kao neblagovremenu žalbu tužioca izjavljenu protiv Tenderske dokumentacije broj: 01-21-426-UP I-3/25-1 od 10. februara 2025. godine, a razloge za takvu odluku tužena nalazi u činjenici da je žalba izjavljena nakon isteka zakonskog roka, koji je, shodno članu 186 stav 1 tačka 2 Zakona o javnim nabavkama, istekao 20. februara 2025. godine. Istakla je i da je Izmjenom broj 1 Tenderske dokumentacije od 14. februara 2025. godine samo produžen rok za dostavljanje ponuda zaključno sa danom 3. martom 2025. godine do 8,00 časova, što je, u skladu s odredbom člana 94 stav 7 Zakona o javnim nabavkama, produženje roka za dostavljanje ponuda koje se ne smatra izmjenom i dopunom tenderske dokumentacije, pa se, shodno navedenom, rok za izjavljivanje žalbe na tendersku dokumentaciju ne može računati od dana objavljivanja Izmjene broj 1, tj. od 14. februara 2025. godine, kako to pogrešno zaključuje tužilac, već od 10. februara 2025. godine.

Brižljivom analizom činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku i ocjenom navoda stranaka, nakon održane usmene rasprave, na kojoj je strankama pružena mogućnost raspravljanja svih spornih pitanja konkretnog slučaja, Sud je našao da je tužba neosnovana iz razloga koji slijede.

Odredbom člana 192 Zakona o javnim nabavkama („*Službeni list Crne Gore*“, br. 74/19, 03/23, 11/23 i 84/24) bliže su propisana ovlašćenja Komisije za zaštitu prava u postupku po žalbi postupku odlučivanja po žalbi, pa je tako stavom 1 tačka 3 tog člana propisano da Komisija za zaštitu prava u postupku po žalbi odlučuje rješenjem o odbijanju žalbe kao neblagovremene ako je izjavljena nakon isteka propisanog roka. U članu 185 istog zakona bliže je pojašnjeno pokretanje postupka za zaštitu prava u postupku javne nabavke, pa je tako stavom 3 tačkom 1 propisano da se postupak zaštite prava pokreće žalbom koja se izjavljuje Komisiji za zaštitu prava, preko naručioca, a žalba se, prema tački 2, može izjaviti protiv tenderske dokumentacije, kao i protiv izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije. Prema odredbi člana 186 stav 1 tačka 2 Zakona o javnim nabavkama, žalbu iz člana 185 stav 3 tačka 1 i 2 tog zakona može da izjavi privredni subjekat u roku od deset dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije, ako je rok za podnošenje prijava za kvalifikaciju, odnosno ponuda najmanje 15 dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije. Članom 94 stav 7 istog zakona propisano je da se produženje roka za dostavljanje prijava za kvalifikaciju, odnosno ponuda ne smatra izmjenom i dopunom tenderske dokumentacije.

Sporno pitanje u ovoj pravnoj stvari, od kojeg zavisi zakonitost odluke tužene o blagovremenosti tužiočeve žalbe, jeste da li je naručilac Izmjenom broj 1 - broj: 02-21-426-UP I-3/2024-3 od 14. februara 2025. godine u pogledu tačke 8 Tenderske dokumentacije - „Način, vrijeme i mjesto otvaranja ponuda“, uz određenje da se ponude podnose preko ESJN-a zaključno sa danom 3. martom 2025. godine do 8,00

časova, za kada je zakazano i otvaranje ponude, izvršio izmjenu ili dopunu predmetne tenderske dokumentacije.

Uzevši u obzir prethodno izloženo nesporno utvrđeno činjenično stanje, a imajući u vidu citirane zakonske odredbe, po nalaženju ovog suda tuženi organ je pravilno postupio kada je žalbu tužioca izjavljenu protiv Tenderske dokumentacije Opštine Herceg Novi broj: 01-21-426-UP I-3/25-1 od 10. februara 2025. godine odbio kao neblagovremenu.

Ovakav zaključak Sud temelji na jasno i precizno formulisanoj normi iz člana 94 stav 7 Zakona o javnim nabavkama, koja nedvosmisleno određuje da se produženje roka za dostavljanje prijava za kvalifikaciju, odnosno ponuda ne smatra izmjenom i dopunom tenderske dokumentacije. Nakon neposrednog uvida u dostavljene spise predmeta tuženog organa, oformljene u postupku konkretne javne nabavke, Sud se sa sigurnošću uvjerio da je naručilac - prvostepeni organ Izmjenom broj 1 - broj: 02-21-426-UP I-3/2024-3 od 14. februara 2025. godine izvršio izmjenu tačke 8 Tenderske dokumentacije upravo tako što je samo produžio rok za dostavljanje ponuda, precizirajući da se iste podnose preko ESJN-a zaključno sa danom 3. martom 2025. godine do 8,00 časova, što znači da je izvršena izmjena u odnosu na prvobitni rok određen Tenderskom dokumentacijom (zaključno sa 28. februarom 2025. godine do 9,00 časova). Dakle, u takvoj situaciji, po ocjeni Suda, ispravan je zaključak tužene da se rok za izjavljivanje žalbe na Tendersku dokumentaciju ne može računati od dana objavljivanja Izmjene broj 1 (od 14. februara 2025. godine), s obzirom da je njome samo produžen rok za dostavljanje i otvaranje ponuda, već se ima računati od dana objavljivanja Tenderske dokumentacije. Kako je Tenderska dokumentacija broj: 02-21-426-UP I-3/25-1 objavljena 10. februara 2025. godine, to znači da je poslednji dan roka za žalbu istekao 20. februara 2025. godine, u skladu s odredbom člana 186 stav 1 tačka 2 Zakona o javnim nabavkama. Jasnim i detaljnim obrazloženjem, s pozivom na odgovarajuće materijalne propise, tužena je dala precizne i argumentovane razloge za svoju odluku, zbog čega su neosnovani navodi tužioca da obrazloženje osporenog rješenja nije valjano.

Sud je poklonio pažnju navodima tužioca da je u konkretnom slučaju zapravo došlo do skraćivanja roka za podnošenje ponuda, a ne do njegovog produženja, temeljeći ih na uz tužbu dostavljenom izvodu sa portala CEJN za postupak #86046, odjeljak "Komunikacija u postupku", generisanom 14. februara 2025. godine u 7:49 časova, iz kojeg nesumnjivo proizilazi da je kao krajnji rok podnošenja ponuda - u odjeljku „stara vrijednost“ - naveden datum 28. mart 2025. godine, dok je u odjeljku „nova vrijednost“ naveden datum 3. mart 2025. godine, ali je našao da su takvi navodi tužioca neosnovani. Naime, Sud najprije ukazuje na član 54 stav 1 Zakona o javnim nabavkama koji propisuje da se otvoreni postupak javne nabavke može sprovesti za svaki predmet nabavke, u kojem svaki privredni subjekat može da podnese ponudu, u skladu sa tenderskom dokumentacijom, dok je članom 86 stav 1 istog zakona propisano da je naručilac dužan da tendersku dokumentaciju sačini na jasan, precizan i razumljiv način kojim se omogućava podnošenje odgovarajućih i uporedivih prijava za kvalifikaciju; odnosno ponuda. Kako je u konkretnom slučaju Tenderskom dokumentacijom za otvoreni postupak javne nabavke kao krajnji rok za podnošenje ponuda prvobitno bio određen datum 28. februar 2025. godine, a kod činjenice da je Tenderska dokumentacija najmjerodavniji dokument koji pruža ponuđačima sve potrebne informacije, putem kojih oni kasnije sačinjavaju svoje ponude radi učešća u

postupku javne nabavke, to je za ovaj sud nesumnjivo da je došlo do produžavanja roka za podnošenja ponuda, tako što je isti pomjeren za dan 3. mart 2025. godine, te da je očigledno prilikom unosa podataka na sajtu CEJN-a došlo do previda ili tehničke greške prilikom unosa mjeseca, koja ni na koji način nije uticala na valjanost predmetnog postupka javne nabavke niti na bilo koji drugi način ugrozila tužiočeva prava u postupku.

Nadalje, Sud je cijenio navode tužioca u kojima je istakao da se rok za podnošenje žalbe ne može nikako računati od 10. februara 2025. godine s obzirom na izvršenu izmjenu od dana 14. februara 2025. godine, kao i da dodatni uticaj stvara činjenica da je on 11. februara 2025. godine prvostepenom organu podnio predlog za pojašnjenje, odnosno izmjenu tenderske dokumentacije, ali je našao da su ti navodi tužioca neosnovani. Ovo iz razloga što se, kako je to već pojašnjeno u gornjim redovima obrazloženja ove presude, produženje roka za dostavljanje ponuda, u smislu odredbe člana 94 stav 7 Zakona o javnim nabavkama, neće smatrati izmjenom i dopunom tenderske dokumentacije. Odredbom člana 186 stav 1 tačka 2 Zakona o javnim nabavkama propisano je da žalbu iz člana 185 stav 3 tačka 1 (tenderska dokumentacija) i tačka 2 (izmjena i/ili dopuna tenderske dokumentacije) može izjaviti privredni subjekat u roku od deset dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije, ako je rok za podnošenje prijava za kvalifikaciju, odnosno ponuda najmanje 15 dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije ili izmjene i dopune tenderske dokumentacije. Imajući u vidu da se u ovoj upravnoj stvari ne može govoriti o izmjeni i dopuni tenderske dokumentacije, a da je rok za podnošenje ponuda postavljen u periodu dužem od 15 dana od dana objavljivanja, ali kraćem od 30 dana (član 186 stav 1 tačka 1), to se izvodi nesporni zaključak da je rok za podnošenje žalbe iznosio deset dana, odnosno da se imao računati od 10. februara 2025. godine, kao dana objavljivanja Tenderske dokumentacije, i da je posljednji dan roka za podnošenje žalbe protiv Tenderske dokumentacije, koja, dakle, nije mijenjana ni dopunjavana, bio 20. februar 2025. godine, zbog čega je tužena donijela ispravnu odluku odbivši žalbu tužioca kao neblagovremenu.

Na pravilnost pobijane odluke ne može uticati ni tužiočev zahtjev za izmjenu tenderske dokumentacije od 11. februara 2025. godine, koji je naručilac, u krajnjem, odbio. Naime, prema članu 94 stav 4, 5 i 6 Zakona o javnim nabavkama, privredni subjekat može da predloži naručiocu da izmijeni i/ili dopuni tendersku dokumentaciju, u roku od osam dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije, i u tom predlogu navodi razloge za otklanjanje nepravilnosti, nedostataka ili nezakonitosti tenderske dokumentacije ili izmjena i dopuna tenderske dokumentacije, ali predlog ne smije da sadrži konkretne izmjene i/ili dopune. Naručilac je dužan da u roku od tri dana od dana prijema predloga putem ESJN obavijesti podnosioca predloga da li će vršiti izmjene i dopune tenderske dokumentacije u predloženom dijelu. Dakle, imalo bi smisla govoriti o izmjeni tenderske dokumentacije samo u slučaju da je naručilac, nakon razmatranja predloga ponuđača, odlučio da izvrši kakve izmjene i dopune tenderske dokumentacije u predloženom dijelu, i u tom slučaju bi došla u opticaj primjena nekog od rokova iz člana 94 stav 1, 2 i 3 Zakona o javnim nabavkama. Međutim, u konkretnom slučaju nije, bez ikakve dileme, došlo do izmjena i dopuna tenderske dokumentacije, što je valjano zaključila i objasnila tužena, a sa čim se saglašava i ovaj sud.

Pozivanje tužioca na odluku Upravnog suda Crne Gore U. br. 5465/2022 od 20. marta 2024. godine bez uticaja je na drugačije presuđenje ove upravne stvari jer je tom presudom tužba usvojena, a osporeno rješenje poništeno iz razloga što je tužena zanemarila činjenicu da je u uvodu žalbe naznačeno da je ista podnijeta zbog nezadovoljstva u odnosu na sadržinu pojašnjenja tenderske dokumentacije iz tog predmeta, kada je i donijeta izmjena tenderske dokumentacije, i to nakon nakon što je tužena svojim rješenjem po službenoj dužnosti poništila pojašnjenje tenderske dokumentacije, uz konstataciju da naručilac u tom predmetu nije dao odgovor na pitanje na koji domaći ili EU standard se naručilac pozvao prilikom definisanja visine punjenja komore, a što nije učinjeno ni pojašnjenjem od 12. aprila 2022. godine. Dakle, jasno je da nije riječ ni o identičnoj ni o uporedivoj činjenično-pravnoj situaciji jer je u predmetu pred nama žalba tužioca odbijena kao neblagovremena isključivo iz razloga što se produžetak roka ne može smatrati izmjenom Tenderske dokumentacije.

Bez osnovan je i pozivanje tužioca na praksu Evropskog suda za ljudska prava - konkretno na predmet *De Geouffre de la Pradelle v. France* (predstavka broj 12964/87, 16. decembra 1992. godine) jer je u tom predmetu, kako je to sam tužilac naveo, riječ bila o odstupanju od do tada uobičajenog pravila, zbog čega je stranka dovedena u neki vid zablude u pogledu propisanih zakonskih pravila, čime je došlo dopovrede legitimnog očekivanja stranke. Nasuprot tome, u slučaju pred nama ne može se govoriti o „neskladnosti sistema“, niti o povredi prava legitimnog očekivanja stranke s obzirom da se radi o jasno formulisanim i preciznim odredbama Zakona o javnim nabavkama, konkretno odredbe člana 94 stav 7, čija primjena na ovaj slučaj neosnovanim čini i navode punomoćnika tužioca date na usmenoj raspravi. S tim u vezi, za ukazati je tužiocu da (iako bez uticaja na predmetnu pravnu stvar) odredba člana 94 stav 1 Zakona o javnim nabavkama propisuje da naručilac može da izvrši izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije najkasnije 15 dana prije isteka roka za dostavljanje prijave za kvalifikaciju ili ponuda, ali da u tom slučaju naručilaca nema obavezu produženja roka za podnošenje prijave za kvalifikaciju, odnosno ponude, što znači da ni svaka izmjena i dopuna tenderske dokumentacije ne nameće obavezu produženja roka za podnošenje ponuda, a posljedično ni produženje roka za izjavljivanje žalbe na izmjene i dopune tenderske dokumentacije.

Kako osporenom odlukom nije došlo do povrede zakona na štetu tužioca, tužbu je valjalo odbiti kao neosnovanu.

Ostali navodi stranaka nijesu bili od uticaja na drukčije presuđenje, pa nijesu posebno komentarisani.

Odluka o troškovima spora zasnovana je na odredbi člana 150 Zakona o parničnom postupku (*"Službeni list Republike Crne Gore"*, br. 22/4, 28/05, 76/06, *"Službeni list Crne Gore"*, br. 73/10, 47/15, 48/15, 51/17, 75/17, 62/18, 34/19, 42/19, 76/20, 108/21) u vezi sa odredbom člana 39 Zakona o upravnom sporu, budući da tužilac nije uspio u sporu, a da tuženi nije tražio troškove, pa je Sud odlučio da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

Na temelju izloženog, primjenom odredbe člana 35 stav 1 Zakona o upravnom sporu, odlučeno je kao u izreci ove presude.

UPRAVNI SUD CRNE GORE
U Podgorici, 18. novembra 2025. godine

Zapisničarka
Lidija Vojvodić, s.r.

Predsjednica vijeća - sudija
Ivana Boričić, s.r.

