



CRNA GORA

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Broj: UP. 0904-152/2026

ESJN: 114434

Podgorica, 24.06.2026.g.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u vijeću sastavljenom na osnovu Odluke o sastavu vijeća broj 09-426/25-382/1 od 01.04.2025.g., na osnovu člana 192 stav 1 tačka 8 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19, 03/23, 11/23 i 84/24) u postupku po žalbi "Mtel" d.o.o. Podgorica od 15.05.2026.g., izjavljenoj protiv tenderske dokumentacije Centralne banke Crne Gore broj 14/2026 od 07.05.2026.g., za otvoreni postupak javne nabavke, na sjednici održanoj dana 24.06.2026.g., donijela je

RJEŠENJE

1. Usvaja se žalba "Mtel" d.o.o. Podgorica od 15.05.2026.g., pa se poništava tenderska dokumentacija Centralne banke Crne Gore broj 14/2026 od 07.05.2026.g. za otvoreni postupak javne nabavke, u dijelu tačke 7. "Metodologija vrednovanja ponuda" u odnosu na parametar kvalitet.

2. Nalaže se Centralnoj banci Crne Gore da u roku od 15 dana od dana objavljivanja ovog rješenja, u skladu sa članom 94 Zakona o javnim nabavkama, otkloni nepravilnosti na koje joj je ukazano ovim rješenjem i o tome obavijesti Komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u roku od tri dana od dana otklanjanja nepravilnosti.

3. Sredstva uplaćena na ime naknade za vođenje postupka u iznosu od 413,22 eura, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki vratiće "Mtel" d.o.o. Podgorica, u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti ovog rješenja.

Obrazloženje

Centralna banka Crne Gore je, kao naručilac, dana 07.05.2026.g. objavila na ESJN tendersku dokumentaciju broj 14/2026, za otvoreni postupak javne nabavke, usluge mobilne telefonije.

"Mtel" d.o.o. Podgorica je dana 15.05.2026.g., putem ESJN, izjavio Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Komisija za zaštitu prava) žalbu protiv navedene tenderske dokumentacije, u dijelu koji se odnosi na kriterijum kvalitet, iz razloga što

smatra da je naručilac nezakonito predvidio kriterijum kvalitet, kada je zahtijevao da ponuđači dostave izjavu o ukupnom broju LTE baznih stanica na teritoriji Crne Gore, te naveo da zadržava pravo provjere podataka sadržanih u izjavi, jer se ovakvim kriterijumom ograničava konkurencija i dovode pojedini ponuđači u povoljniji položaj, jer broj baznih stanica ne predstavlja objektivani niti neposredan pokazatelj kvaliteta usluge mobilne telefonije, već zavisi od interne organizacije i planiranja mreže svakog operatora, korišćenih frekvencijskih opsega, gustine saobraćaja, topografskih karakteristika i različitih tehničkih rješenja koja operatori primjenjuju, što samo po sebi ne znači nužno i bolji kvalitet usluge za krajnjeg korisnika. Dalje ističe, da je Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost Crne Gore, kao regulator kroz svoje izvještaje i podatke o kvalitetu elektronskih komunikacionih usluga konstatovala da svi mobilni operatori u Crnoj Gori obezbjeđuju zadovoljavajući nivo kvaliteta usluge i visoku pokrivenost mrežom, i u tom smislu dala naručiocima preporuku da se kao jedini kriterijum za vrednovanje ponuda koristi cijena, i u prilog ovoj tvrdnji dostavio odgovor Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost Crne Gore broj 0504-2113/2 od 06.05.2025.g., koji je dostavljen naručiocu "Deponija" d.o.o. Podgorica, u postupku sprovođenja nabavke usluga mobilne i fiksne telefonije, kao odgovor na zahtjev ovog naručioca za provjeru podataka sadržanih u izjavama ponuđača a nakon sprovedenog monitoringa od strane Ministarstva finansija, u kojem se, između ostalog, navodi da se sama periodičnost prikupljanja odgovarajućih rezultata, npr. mjerenja parametara kvaliteta usluge vrše svake 3-4.g., koje rezultate protok vremena čini manje relevantnim iz razloga što se mobilne mreže razvijaju različitom dinamikom, pa bi korišćenjem rezultata mjerenja, čak i u periodu od prije nekoliko mjeseci, neki od operatera (koji je u međuvremnu znatno unaprijedio svoju mrežu), mogao biti diskriminisan. Napominje da bi trebalo imati u vidu da naručilac svoju djelatnost dominantno obavlja u Podgorici, gdje svi operatori imaju visok i uporediv nivo LTE pokrivenosti i kvaliteta signala, i da eventualne razlike u ukupnom broju baznih stanica između operatora mogu biti relevantne prvenstveno za pokrivenost udaljenih, nenaseljenih ili slabo naseljenih područja Crne Gore, za kojima naručilac nema stvarnu potrebu u predmetnom postupku javne nabavke. U konačnom, predlaže da Komisija za zaštitu prava usvoji žalbu, poništi predmetnu tendersku dokumentaciju u naznačenom dijelu i da mu nadoknadi sredstva uplaćena na ime naknade za vođenje žalbenog postupka.

Naručilac je dana 20.05.2026.g., putem ESJN, dostavio Komisiji za zaštitu prava spise predmeta, i odgovor na žalbu u kojem u bitnom ističe da je ista neosnovana jer kriterijum za vrednovanje ponuda kvaliteta koji je predvidio predmetnom tenderskom dokumentacijom nije nezakonit, diskriminatoran i suprotan načelima i principa javnih nabavki. Naime, shodno članu 12 Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) načelo proporcionalnosti je potrebno primijeniti na uslove za učešće u postupku javne nabavke, ali ne i na kriterijume za bodovanje. Dalje ističe da je predmetni kriterijum za bodovanje ponuda u skladu sa članom 117 stav 4 ZJN, jer je povezan sa predmetom nabavke, dok žalilac nije naveo niti dostavio dokaz kojim dokazuje da ovakvim kriterijumom favorizuje određenog ponuđača. Nadalje ističe, da svoje ključne funkcije sprovodi i na Žabljaku gdje je smještena dizaster lokacija, na Cetinju, gdje je smješten Muzej

novca, a posjeduje objekte u većini drugih opština na teritoriji Crne Gore, zbog čega zahtijevana usluga mora biti na nivou kakav je neophodan za funkcionisanje. Takođe ističe da dopis Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, prema „Deponija“ d.o.o. Podgorica, nije od uticaja na predmetni postupak jer se odnosi na jednostavni postupak nabavke. Smatra da su svi postavljeni kriterijumi opravdani i u svemu u skladu sa ZJN, te da je u pogledu navedenih kriterijuma imao u vidu rješenje Komisije za zaštitu prava broj UP. 0902-259/2023 od 08.12.2023.g. i rješenje Komisije za zaštitu prava broj UP. 0904-227/2024 od 02.08.2024.g. U konačnom, predlaže da Komisija za zaštitu prava odbije žalbu kao neosnovanu.

Komisija za zaštitu prava je razmotrila žalbu, odgovor na žalbu, pobijanu tendersku dokumentaciju i ostale spise predmeta i utvrdila da je žalba osnovana iz sljedećih razloga:

Odredbom člana 8 ZJN propisano je da je naručilac dužan da u postupku javne nabavke obezbijedi konkurenciju između privrednih subjekata, u skladu sa zakonom, te da ne smije da ograniči ili spriječi konkurenciju između privrednih subjekata, a naročito ne smije da onemogući učešće privrednog subjekta u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka ili primjenom diskriminatornih uslova i kriterijuma ili mjera kojima se favorizuju pojedini privredni subjekti, zatim odredbama člana 10 ZJN propisano da je naručilac dužan da obezbijedi da svi privredni subjekti u postupku javne nabavke imaju ravnopravan tretman, da naručilac ne smije da određuje uslove kojima se vrši nacionalna ili teritorijalna diskriminacija po predmetu nabavke ili druga diskriminacija privrednih subjekata, ni diskriminacija koja proizilazi iz klasifikacije djelatnosti koju obavlja privredni subjekt, da ne smije da ograniči slobodu kretanja robe, prema mjestu registracije privrednog subjekta i mjestu izvođenja radova i pružanja usluga, te da ne smije u postupku javne nabavke pružati informacije na diskriminatoran način kojim bi se obezbijedila prednost određenom učesniku u postupku u odnosu na druge učesnike.

Odredbom člana 117 stav 3 ZJN propisano je da kriterijum za izbor najpovoljnije ponude mora da bude opisan, bodovno određen, povezan sa predmetom nabavke i ne smije biti diskriminatoran, zatim stavom 4 propisano da je kriterijum za izbor najpovoljnije ponude povezan sa predmetom nabavke ako se njegovi parametri odnose na zahtjeve predmeta nabavke u bilo kom pogledu i u bilo kojoj fazi njegovog životnog ciklusa uključujući faktore koji se odnose na određeni proces proizvodnje, izvođenja radova, isporuku ili trgovinu roba ili usluga ili na određeni proces neke druge faze njihovog životnog ciklusa, čak iako ti faktori nijesu dio njihovog materijalnog sadržaja, te stavom 5 propisano da kriterijum za izbor najpovoljnije ponude nije diskriminatoran ako su svi njegovi parametri dostupni ponuđačima pod jednakim uslovima, dok je stavom 7 propisano da parametri kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude i metodologija vrednovanja ponuda moraju biti definisani na način koji obezbjeđuje objektivno i tačno iskazivanje broja bodova i rangiranje ponuda. Takođe, Pravilnikom o metodologiji načina vrednovanja ponuda u postupku javnih nabavki („Sl. list CG”, broj 74/20 i 71/23) je propisano: „Vrednovanje ponuda po osnovu parametara kvaliteta (tehničke, estetske i/ili funkcionalne karakteristike, dostupnost

rješenja za sve korisnike, socijalne, ekološke i inovativne karakteristike, trgovine i uslova trgovine), vrši se u odnosu na ponuđene karakteristike i/ili uslove koji nijesu zahtijevani tehničkom specifikacijom ili koji su iznad karakteristika zahtijevanih standarda ili karakteristika zahtijevanih oznaka, na način što se za svaki predviđeni element ovog parametra utvrdi određeni broj bodova tako da njihov zbir daje maksimalni broj bodova koji je predviđen po ovom parametru kvalitet.“

Naručilac je pobijanom tenderskom dokumentacijom, utvrdio metodologiju načina vrednovanja ponuda na način što je predvidio da će izabrati ekonomski najpovoljniju ponudu, primjenom pristupa isplativosti, po osnovu kriterijuma odnos cijene i kvaliteta, i to najniža ponuđena cijena 50 bodova, a kvalitet 50 bodova, te predvidio da će se ponude po potkriterijumu kvalitet vrednovati po formuli: „Broj LTE baznih stanica na teritoriji Crne Gore: ukupno 50 bodova. Ponuda ponuđača sa najvećim brojem LTE baznih stanica na teritoriji Crne Gore dobija maksimalan broj bodova, dok će se ponude ostalih ponuđača vrednovati prema sljedećoj formuli: Broj bodova = (ponuđeni broj LTE baznih stanica / najveći broj LTE baznih stanica) x 50. Kao dokaz potrebno je dostaviti izjavu ponuđača o ukupnom broju LTE baznih stanica na teritoriji Crne Gore. Data izjava treba biti potpisana i pečatirana od strane ovlašćenog lica Ponuđača, te davanjem iste ponuđač pod punom materijalnom odgovornošću garantuje tačnost navedenog podatka. Naručilac zadržava pravo provjere podataka navedenih u datoj izjavi.“

Takođe, naručilac je pobijanom tenderskom dokumentacijom, utvrdio tehničku specifikaciju kojom je predmet nabavke razvrstao na 7 stavki i to: stavka 1. „Usluge mobilne telefonije (tarifni paket 1) uključuje: Neograničen broj minuta razgovora unutar korisničke grupe CBCG. Neograničen broj minuta razgovora u mreži operatera Ponuđača. Minimum 700 minuta razgovora ka svim mrežama ostalih mobilnih operatera u Crnoj Gori. Minimum 200 minuta razgovora ka svim mrežama fiksne telefonije u Crnoj Gori. Minimum 500 SMS poruka ka svim mrežama Crnoj Gori. Internet saobraćaj u Crnoj Gori minimum 100GB sa maksimalnom brzinom protoka nakon čega brzina protoka pada na 128 Kbps. Minimum 25 minuta razgovora ka inostranstvu. Internet u romingu na mjesečnom nivou - 1 GB (Evropa i SAD) Broj korisnika 80“, stavka 2. „Usluge mobilne telefonije (tarifni paket 2) uključuje: Neograničen broj minuta razgovora unutar korisničke grupe CBCG. Neograničen broj minuta razgovora u mreži operatera Ponuđača. Minimum 350 minuta razgovora ka svim mrežama ostalih mobilnih operatera u Crnoj Gori. Minimum 100 minuta razgovora ka svim mrežama fiksne telefonije u Crnoj Gori. Minimum 200 SMS poruka ka svim mrežama u Crnoj Gori. Internet saobraćaj u Crnoj Gori minimum 50GB sa maksimalnom brzinom protoka nakon čega brzina protoka pada na 128 Kbps. Minimum 10 minuta razgovora ka inostranstvu. Broj korisnika 230“, stavka 3. „Usluge mobilne telefonije (tarifni paket 3) uključuje: Neograničen broj minuta razgovora unutar korisničke grupe CBCG. Neograničen broj minuta razgovora u mreži operatera Ponuđača. Minimum 80 minuta razgovora ka svim mrežama ostalih mobilnih operatera u Crnoj Gori. Minimum 100 minuta razgovora ka svim mrežama fiksne telefonije u Crnoj Gori. Minimum 100 SMS poruka ka svim mrežama u Crnoj Gori. Internet saobraćaj u Crnoj Gori minimum 20GB sa maksimalnom brzinom protoka nakon

čega brzina protoka pada na 128 Kbps. Broj korisnika 88“, stavka 4. „Usluge mobilne telefonije (tarifni paket 4) uključuje: Neograničen broj minuta razgovora unutar korisničke grupe CBCG. Neograničen broj minuta razgovora u mreži operatera Ponuđača. Neograničen broj minuta razgovora ka ostalim mobilnim operaterima. Neograničen broj minuta razgovora ka svim mrežama fiksne telefonije u Crnoj Gori. Neograničen broj SMS poruka ka svim mrežama u Crnoj Gori. Minimum 500 SMS poruka ka svim mrežama u inostranstvu. Internet saobraćaj u Crnoj Gori minimum 200GB sa maksimalnom brzinom protoka nakon čega brzina protoka pada na 128 Kbps. Minimum 600 minuta razgovora ka inostranstvu. Minimum 300 minuta dolaznih poziva u romingu. Minimum 120 minuta odlaznih poziva u romingu. Internet u romingu na mjesečnom nivou - 20 GB (Evropa i SAD). Broj korisnika 1“, stavka 5. „Usluge mobilne telefonije (tarifni paket 5) uključuje: Neograničen broj minuta razgovora unutar korisničke grupe CBCG. Neograničen broj minuta razgovora u mreži operatera Ponuđača. Minimum 2000 minuta razgovora ka ostalim mrežama mobilne telefonije Crnoj Gori. Minimum 1000 minuta razgovora ka svim ostalim mrežama fiksne telefonije u Crnoj Gori. Minimum 500 SMS poruka ka svim mrežama u Crnoj Gori. Minimum 300 SMS poruka ka svim mrežama u inostranstvu. Internet saobraćaj u Crnoj Gori minimum 100GB sa maksimalnom brzinom protoka nakon čega se brzina smanjuje na 128Kbps. Minimum 600 minuta razgovora ka inostranstvu. Minimum 200 minuta dolaznih poziva u romingu. Internet u romingu na mjesečnom nivou - 1GB (Evropa i SAD). Broj korisnika 11“, stavka 6. „Usluge mobilnog interneta (tarifni paket 6), Paket za mobilni internet uključuje prenos podataka od 500 GB, na mjesečnom nivou, po punoj brzini. Nakon utrošenih 500 GB brzina ne može biti manja od 512 kbps“ i stavka 7. „Telekomunikacioni kanal za slanje velike količine SMS poruka istovremeno ka unaprijed definisanim brojevima telefona/korisničkim grupama.“

Radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja od značaja za razrješenje žalbe, a samim tim i za donošenje zakonite odluke, Komisija za zaštitu prava se dana 11.06.2026.g., putem maila, obratila Agenciji za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, sa zahtjevom za informaciju da li je broj LTE baznih stanica pokazatelj kvaliteta usluge mobilne telefonije ili predstavlja opštu infrastrukturnu karakteristiku operatora koja nije nužno u direktnoj vezi sa kvalitetom usluge.

Povodom predmetnog zahtjeva, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, je dana 15.06.2026.g. putem maila, dostavila Komisiji za zaštitu prava, odgovor u kojem je, navedeno sljedeće: „Broj LTE radio baznih stanica, bilo da se posmatra kao broj fizičkih lokacija sa LTE radio baznim stanicama (na kojima je instalirana jedna ili više kolociranih eNodeB stanica u različitim frekvencijskim opsezima), bilo kao broj svih instaliranih eNodeB stanica u mreži (na svim fizičkim lokacijama i u svim raspoloživim frekvencijskim opsezima) predstavlja u određenoj mjeri indikator stepena razvoja pristupnog dijela javne mobilne elektronske komunikacione mreže i njenog kapaciteta, ali ne mora nužno predstavljati pokazatelj kvaliteta usluga koji se pružaju posredstvom predmetne mreže. Osim od broja radio baznih stanica, kvalitet usluge zavisi od niza drugih faktora kao što su teritorijalni raspored lokacija baznih stanica,

propagacione karakteristike i širina angažovanog RF spektra, stepen optimizacije radnih parametara baznih stanica, ali i broj korisnika u zoni servisa i njihovi saobraćajni zahtjevi. Takođe, LTE nije jedina radio pristupna tehnologija posredstvom koje mobilni operatori u Crnoj Gori pružaju javne mobilne elektronske komunikacione usluge. Pojedine kategorije usluga se pružaju i posredstvom drugih tehnologija (npr. usluge prenosa govora se pružaju posredstvom GSM, UMTS i LTE tehnologija, a širokopojasne usluge prenosa podataka posredstvom LTE i NR tehnologije), pa kvalitet usluge zavisi kako od stepena razvoja LTE, tako i od stepena razvoja drugih radio pristupnih mreža. Agencija smatra da su svi relevantni parametri dostupnosti i kvaliteta usluge, bilo da se radi o usluzi prenosa govora ili usluzi prenosa podataka, u mrežama crnogorskih mobilnih operatora na zadovoljavajućem nivou. U tom smislu, Agencija predlaže da se u postupcima javnih nabavki naručioci fokusiraju prije na komercijalne uslove ponude (cijena, obim saobraćaja raznih kategorija uključen u fiksnu mjesečnu pretlatu, cijena pojedinih kategorija saobraćaja izvan paketa i slično) nego na parametre kvaliteta usluge.“

Pri ovakvom stanju stvari, a u potpunosti prihvatajući navedeno mišljenje Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, kao organa nadležnog za regulaciju djelatnosti elektronskih komunikacija, Komisija za zaštitu prava nalazi da naručilac prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije, u dijelu kriterijuma kvalitet, nije dosljedno primijenio odredbe člana 117 st. 4, 5 i 7 ZJN, kada je predvidio da su ponuđači dužni da kao dokaz ispunjenosti parametra kvalitet dostave izjavu o ukupnom broju LTE baznih stanica na teritoriji Crne Gore. Naime, kako je naručilac zahtijevao da ponuđači sačine i dostave predmetnu izjavu, te da zadržava pravo provjere podataka sadržanih u izjavama pribavljanjem javno dostupnih podataka, a da iz dopisa Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost od 15.06.2026.g., proizilazi da LTE nije jedina radio pristupna tehnologija posredstvom koje mobilni operatori u Crnoj Gori pružaju javne mobilne elektronske komunikacione usluge, te da su svi relevantni parametri dostupnosti i kvaliteta usluge, bilo da se radi o usluzi prenosa govora ili usluzi prenosa podataka, u mrežama crnogorskih mobilnih operatora na zadovoljavajućem nivou, to ovaj parameter ne obezbjeđuje objektivno i tačno vrednovanje i rangiranje ponuda jer nije omogućeno svim potencijalnim ponuđačima da sačine odgovarajuće i međusobno uporedive ponude.

Prilikom odlučivanja o žalbi, Komisija za zaštitu prava je imala u vidu svoja rješenja, broj UP. 0902-259/2023 od 08.12.2023.g. i broj UP. 0904-227/2024 od 02.08.2024.g., na koja se naručilac poziva u odgovoru na žalbu, ali nalazi da navedena rješenja nijesu od uticaja na drugačije odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, budući da se činjenično i pravno stanje u predmetnim postupcima razlikuje od stanja u konkretnom slučaju. Naime, u ovom postupku naručilac je od ponuđača zahtijevao dostavljanje izjave o ukupnom broju LTE baznih stanica na teritoriji Crne Gore, dok iz dopisa Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost od 15.06.2026.g. proizilazi da broj LTE baznih stanica ne mora nužno predstavljati pokazatelj kvaliteta usluga koje se pružaju putem predmetne mreže. Stoga, vrednovanje ponuda po navedenom parametru može

dovesti do stavljanja u nepovoljniji položaj ponuđača koji, prema drugim parametrima kvaliteta, nudi povoljniju i kvalitetniju uslugu.

Shodno navedenom, Komisija za zaštitu prava nalazi da je pobijana tenderska dokumentacija nezakonita, u dijelu tačke 7 „Metodologija vrednovanja ponuda“, u odnosu na parametar kvalitet, zbog čega istu treba poništiti u naznačenom dijelu, kako bi naručilac otklonio utvrđene nepravilnosti u skladu sa članom 94 ZJN, a što je dužan da učini shodno članu 192 stav 3 ZJN.

Pored ispitivanja žalbenih navoda žalioaca, Komisija za zaštitu prava je, u skladu sa članom 196 ZJN, po službenoj dužnosti, utvrdila da u predmetnom postupku javne nabavke nije učinjena nijedna od bitnih povreda pravila postupka javne nabavke iz člana 195 stav 1 ovog Zakona.

S obzirom da je žalba usvojena, Komisija za zaštitu prava će žalioцу vratiti sredstva uplaćena na ime naknade za vođenje žalbenog postupka u iznosu od 413,22 eura, shodno članu 188 stav 5 ZJN.

Na osnovu izloženog, a primjenom člana 192 stav 1 tačka 8 ZJN, Komisija za zaštitu prava je odlučila kao u dispozitivu rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti

Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana objavljivanja ovog rješenja na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava.

Danom objavljivanja ovog rješenja na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava, smatra se da je rješenje uredno dostavljeno strankama u postupku, shodno članu 193 stav 4 ZJN.

Predsjednik vijeća,

Danilo Lj. Marković

Dostavna naredba:

- Objaviti rješenje na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava u roku od tri dana od dana donošenja ovog rješenja,
- dostaviti u a/a.