

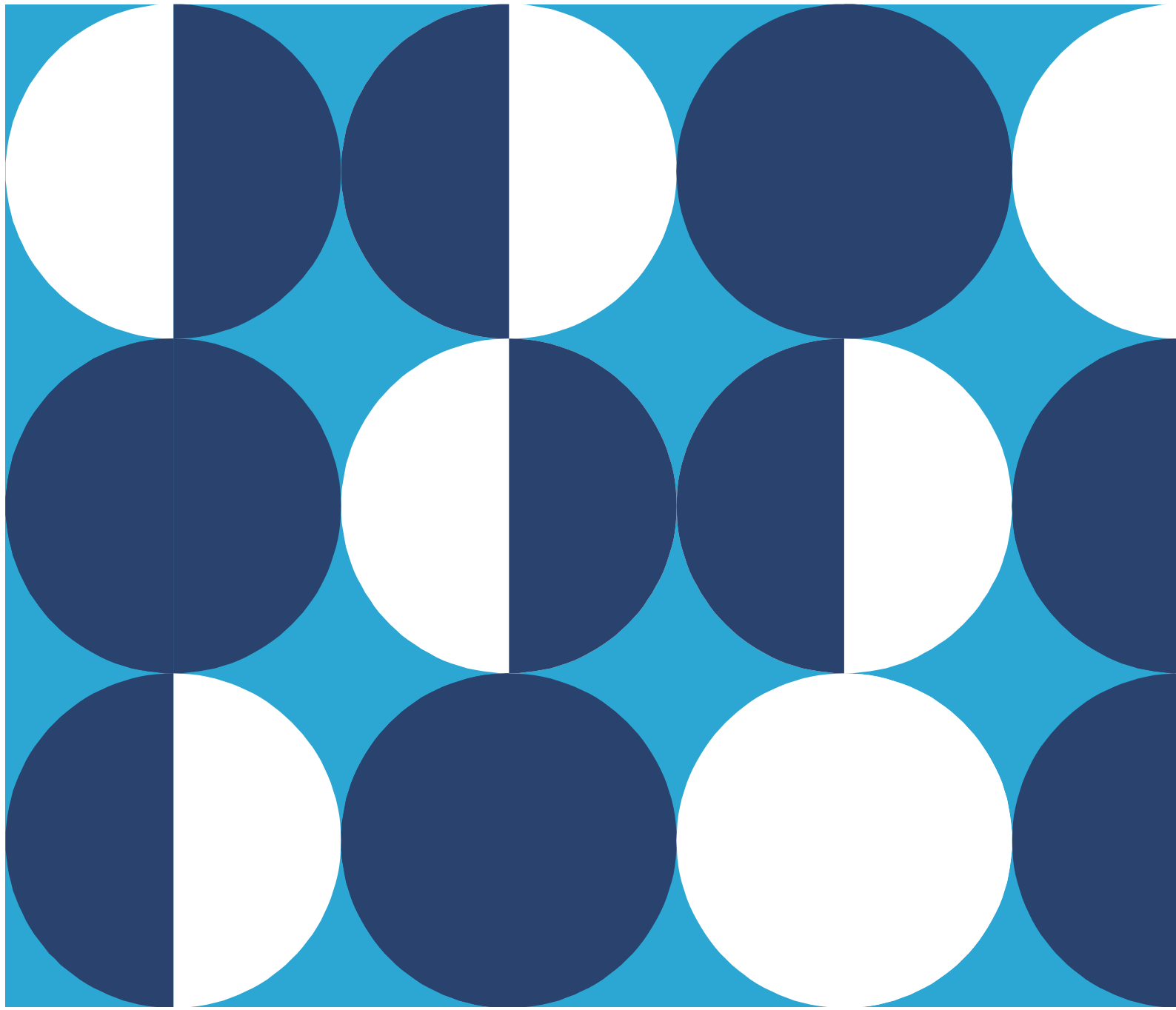


USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA



IZVEŠTAJ O PRAĆENJU RADA TELA ZA RAZMATRANJE NABAVKI

(januar 2020 - mart 2021)



AUTOR:

Agon Hysaj

Oktobar 2021.

Ovaj izveštaj priredila je Demokratija Plus (D+) uz podršku USAID-a, kroz aktivnost Transparentne, efektivne i odgovorne opštine (USAID TEAM). Stavovi autora izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID) ili Vlade Sjedinjenih Država.



Posetite našu internet stranicu
www.dplus.org

Saznajte više onlajn o našim najnovijim publikacijama, vestima i infografikama.



Find us on Facebook
[@democracyplus](https://www.facebook.com/democracyplus)



Find us on Twitter
[@democracyplus](https://twitter.com/democracyplus)



Find us on Youtube
[@democracyplus](https://www.youtube.com/democracyplus)

Naša kancelarija:

Ulica Tirana, Blok C/4/1, Ulaz C, VIII sprat,
Br. 83 / 84 Priština, 10000
Kosovo

+383 (0) 38 749 288
info@dplus-ks.org

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može se umnožavati, čuvati ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim, fotokopirnim ili drugim sredstvom, bez prethodne dozvole D+.



IZVEŠTAJ O PRAČENJU RADA TELA ZA RAZMATRANJE NABAVKI



Sadržaj

Sadržaj	5
Skraćenice	6
Uvod	7
Pregled	8
TRN tokom 2020. i 2021. godine	9
Uloga TRN-a u neefikasnosti javnih nabavki	9
Zakašnjenja u odlučivanju	10
Transparentnost	11
Greške i nedoslednosti u odlučivanju	12
Tenderi sa neuobičajeno niskim cenama	12
Uverenje naručioca kada traži pojašnjenja od PS	13
Procena tendera kao neuobičajeno niskog, pravo (diskrecija) naručioca	13
Neuobičajeno niska cena na tenderima sa bodovanjem cena	14
Protivurečnosti u obrazloženju u okviru jedne odluke	15
Delimično usvajanje žalbe samo da se ne bi oduzela taksa	15
Usvajanje žalbi za tendere koje je poništio TRN	16
Usvajanje žalbe u vezi sa neodgovarajućim PS-ima prema članu 65. ZJN-a	18
PS na crnoj listi, TRN usvaja žalbu	19
TRN „meša“ kompanije na crnoj listi	21
Greške veštaka za razmatranje / imenovanje nekompetentnih veštaka	21
Preporuke:	23

Skraćenice

N	Naručilac
POSJN	Pravila i operativne smernice o javnim nabavkama
PS	Privredni subjekat
PUK	Poreska uprava Kosova
RKJN	Regulatorna komisija za javne nabavke
TRN	Telo za razmatranje nabavki
ZJN	Zakon o javnim nabavkama

Uvod

Kompanija koja tvrdi da je proglašena neodgovarajućom ili da aktivnost nabavke jednog javnog organa sadrži diskriminatorne kriterijume, suprotno zakonu i praksi javnih nabavki, mora imati mogućnost da izjavi žalbu. Na Kosovu, kompanije imaju Telo za razmatranje nabavki (TRN) sa mandatom da ih zaštiti od nezakonitih odluka naručilaca. Kompanije se prvo žale direktno naručiocu, kao prvom stepenu žalbe, ali te žalbe u većini slučajeva bivaju odbijene te kompanije polažu svu nadu u TRN.

Demokratija Plus (D+) prati otvorene sednice TRN još od 2016. godine. Prethodnim i ovim izveštajem, D+ ima za cilj da unapredi kvalitet odlučivanja TRN-a, kako bi se odluke donele što je moguće brže i bile što pravednije prema strankama. Takođe, D+ se zalaže da TRN bolje obrazloži svoje odluke, tako da odluka ne samo da služi stranci u procesu, već i da čini presedan koji će poslužiti kao smernica u budućim slučajevima.

U pet izveštaja o praćenju, D+ je našao da je najveći problem nedoslednost u donošenju odluka, jer je za slične slučajeve, TRN u brojnim navratima odlučivao drugačije. Nekorišćenje interne baze podataka učinilo je da se TRN susretne sa velikim brojem problema kada je reč o doslednosti odluka. Zapravo, ovaj nalaz je ponovljen u svakom izveštaju D+ i ukazuje da se TRN nije dovoljno poboljšao kada je reč o doslednosti u odlučivanju. Pored toga, dosadašnja praksa da TRN, nakon što se kompanija žali, u slučaju da nađe da je žalba osnovana vraća tender na ponovnu procenu umesto da donese meritornu odluku, što opet dovodi do izjavljivanja žalbe u postupku, ne ispunjava svrhu zakona, što su efikasne nabavke. Opasnost sadašnjeg sistema leži u tome što podstiče kompanije da konstantno izjavljuju žalbe i samim tim usporava proceduru nabavke tako da ugrožava javne ugovore u celosti.

Ovakva praksa ima direktan uticaj na živote građana jer odlaže i otežava pružanje usluga građanima i otežava im život. D+ je našao da žalba TRN-u odlaže potpisivanje ugovora u proseku do osam meseci. Međutim, ima slučajeva da za jedan tender ni nakon četiri godine TRN nije uspeo da proglasi izabranog ponuđača¹.

Drugi problem je neefikasna crna lista. Na osnovu aktuelne prakse, jedna kompanija može biti diskvalifikovana iz nabavke na period koji odredi TRN, njeni vlasnici mogu biti kažnjeni a ista može ponovo da učestvuje na tenderu. Nedostaje sistem informacione tehnologije koji bi ovim kompanijama blokirao pristup portalu e-nabavke. Tumačenje koje TRN daje kada je reč o aktuelnom zakonu jeste da kompanija nije diskvalifikovana ako prekrši uslove ugovora ili se povuče, nakon što je izabrana za pobjednika. U jednom slučaju, TRN je usvojio žalbu kompanije, iako je utvrđeno da je njen vlasnik osuđen za prevaru i falsifikovanje, pređašnjom odlukom TRN-a. Veoma je važno da kompanijama osuđenim za falsifikovanje i prevaru ne bude dozvoljeno da učestvuju na tenderima, jer to umanjuje poverenje drugih kompanija da će moći pošteno da sklope ugovore, kada znaju da je verovatno druga kompanija koja je neki dokumenat falsifikovala, dobila taj ugovor.

¹ Tender za izgradnju vodovoda za neka sela u Dragašu je već četiri godine pred TRN-om.

Pregled

Ovaj izveštaj razmatra odluke i prakse TRN-a kako bi se procenilo koliko su preduzete mere bile efikasne i koliko je TRN bio nepristrasan u pružanju pravde strankama.

Kao i u prethodnim izveštajima D+, nalazi u ovom ukazuju na nedostatak doslednosti između mnogih odluka TRN-a koje su u suprotnosti sa prethodnim odlukama, u slučajevima sa istim žalbenim navodima žalilaca. Čini se da TRN nije praktikovao neku posebnu metodologiju uporedbe prethodnih odluka, u postupanju sa žalbama. Da se ovo praktikuje, broj nedoslednih odluka bi verovatno bio manji. D+ je u kontinuitetu ukazao na potrebu za većom standardizacijom odluka TRN-a, kako bi odluka bila opravdana i predvidiva po stranke, usled postojanja presedana.

Broj žalbi u 2020. godini zabeležio je veliki rast, a podneseno je 203 žalbi više nego u 2019. godini. Isti trend žalbi očekuje se i u 2021. godini. Ovo predstavlja rast od 20.7% u obimu posla TRN-a, koji je do 31. marta 2021. godine funkcionisao sa minimalnim kapacitetima, imajući u vidu da je samo tri od pet članova koliko TRN treba da ima po zakonu, obavljalo svoju funkciju, pošto je ostalima istekao mandat.

TRN je usvojio nekoliko žalbi kompanija koje je sam stavio na crnu listu. U oba slučaja, žalba je usvojena za isti tender, za koji je kompanija uvrštena na crnu listu.

Veliki problem je delimično usvajanje žalbi, kako se ne bi odbila taksa na žalbu. D+ je našao da je TRN tokom 2020. i 2021. godine delimično usvojio žalbu u 104 slučaja, iako su svi žalbeni navodi u žalbi odbijeni. Ovim postupkom, TRN je ošteti budžet Kosova za 246,822 evra.

Još jedan problem ostaje način na koji TRN postupa sa žalbama na tendere sa neuobičajeno niskim cenama. Komisija za razmatranje je koristila četiri različita obrazloženja, učinivši nemogućim da se predvidi odluka koja će se doneti u takvim slučajevima.

Još jedan problem jesu pogrešne preporuke koje su stručnjaci dali u nekim slučajevima. Komisija, ne posedujući potrebna znanja u pojedinim oblastima, u nekim slučajevima donosi odluku u potpunosti na osnovu preporuka veštaka, koji su u nekim navratima davali pogrešne preporuke.

TRN tokom 2020. i 2021. godine

Demokratija Plus (D+) je u periodu od 1. januara 2020. do 31. marta 2021. godine prpratila odluke TRN-a. Zbog pandemije KOVIDA-19, većina sednica neko vreme u početku uopšte nije održana, a nakon određenog vremena održavane su onlajn, preko Zoom platforme. U ovom periodu doneto je 1520 odluka. Iz praćenja sednica, odluka komisije, veštačenja i žalbi, D+ je našao da je TRN u ovom periodu doneo sledeće vrste odluka:

Od 1520 odluka, u korist privrednih subjekata koji su izjavili žalbu (PSŽ) doneto je 841, u 26 slučajeva žalbe su povučene, u 51 slučaju komisija je izdala obaveštenje i 601 odluka je potvrđena odlukama naručilaca (N). U 26 odluka donetim u korist PSŽ, TRN je izdao nalog za nepoštovanje prethodnih odluka od strane naručilaca (N).

Veštaci za razmatranje su dali preporuku u korist PSŽ u 879 slučajeva, dok su preporuku protiv PSŽ dali u 545 slučajeva.

PS su izjavili žalbe na obaveštenje o ugovoru, obaveštenje o dodeli ugovora i obaveštenje o otkazivanju tendera, sa time da je najveći broj žalbi izjavljen na obaveštenje o dodeli ugovora. Međutim, brojni su slučajevi u kojima PS izjavljuju žalbu na obaveštenje o dodeli, dok se žalba u brojnim tačkama poziva na kriterijume tendera, za koje je PS dužan da izjavi žalbu na obaveštenje o ugovoru.

Generalno, odluke komisije i preporuke veštaka se ne poklapaju u 381 slučaju ili 26.4%. U 841 rešenju u korist kompanija koje su izjavile žalbu, veštak je dao suprotnu preporuku u 191 slučaju ili 22.7% istih. U 601 odluci komisije protiv kompanija koje su izjavile žalbu, veštaci su preporučili drukčije u 190 slučajeva ili 31.6% istih.

Uloga TRN-a u neefikasnosti javnih nabavki

U TRN-u se nastavlja praksa ulaganja nekoliko žalbi u sklopu istog tendera. Ovakvoj situaciji doprinosi praksa TRN-a da tendere vraća na nepotrebne ponovne procene. Tome doprinosi i praksa nerazmatranja svih ponuda. Jedan ilustrativni primer je situacija kada se kompanija A žali na kompaniju B koja je preporučena za ugovor, žalba se usvaja i tender se vraća na ponovnu procenu. Nakon ponovne procene, naručilac bira kompaniju A, dok se sada kompanija B žali protiv kompanije A. Takva praksa u velikoj meri odlaže dodelu ugovora, a posledično građani ostaju bez predviđenih radova i usluga.

D+ je koristio platformu oshp.dplus.org i e-Nabavke kako bi izvukao podatke, koji pokazuju da je 1479 žalbi primljeno tokom 2020. i prva tri meseca 2021. za samo 583 jedinstvena tendera. To znači da je za svaki tender nekoliko PS izjavilo svoju žalbu i to nekoliko puta za redom. Od 583 tendera, potpisan je samo 361 ugovor, sa prosečnim trajanjem od 157 dana od datuma obaveštenja o ugovoru do dana potpisivanja ugovora. Dok je za 113 tendera koji su imali više od jednog kruga žalbi (tako da je tender vraćen bar jednom na ponovnu procenu

i opet je bilo žalbi) ugovor potpisan u proseku nakon 255 dana. Nasuprot tome, za tendere na koje uopšte nije bilo žalbi, ugovor se u proseku potpisuje nakon 54 dana. Zabrinjava činjenica da su 173 tendera poništena posle prosečno 130 dana. Dok su 49 tendera još uvek bez rezultata zbog aktivnih žalbi i zbog izostanka odbora TRN-a nisu mogli biti rešeni.

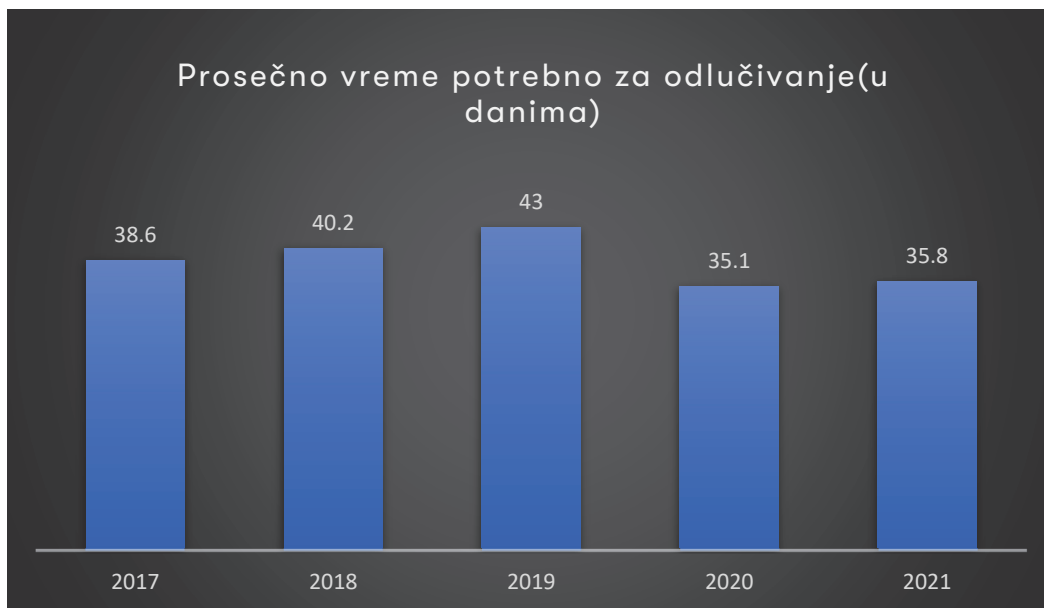
Kako se TRN-u obično izjavljuju žalbe na tendere velike vrednosti, mnoge značajne kapitalne investicije odlažu se mesecima, kao posledica žalbi. Najproblematičniji su tenderi koji imaju sezonski uticaj, npr. tender za nabavku drva bi izazvao puno problema ako bi žalbe odložile potpisivanje ugovora nakon početka zime. Isto važi i za ugovore o zimskom održavanju puteva, koji zbog žalbi i nesklapanja ugovora mogu ugroziti živote građana. Jedan primer koji govori u prilog neefikasnosti prakse rešavanja predmeta u TRN je tender Opštine Priština za nabavku IT opreme za obrazovne ustanove. Ugovor je potpisan nakon 501 dana i nakon pet krugova žalbi TRN-u. Posledično, opština nije mogla da koristi opremu u drugom polугоđu školske 2019/2020 i cele školske godine 2020/2021. Kada se ovome pridoda činjenica da se tokom ovog perioda Kosovo suočilo sa pandemijom KOVIDA-19, nemogućnost potpisivanja ugovora u tako dugom vremenskom periodu je posebno nanela štetu učenicima.

Svi gore navedeni podaci ukazuju na to da TRN treba da preuzme nadležnost da razmatra sve ponude odjednom i odluči koja kompanija treba da dobije ugovor. Ovakva praksa bi omogućila samo jedan krug žalbi, a samim tim bi skratila prosečno vreme od datuma obaveštenja o ugovoru do datuma potpisivanja ugovora.

Zakašnjenja u odlučivanju

Nakon prijema žalbe, TRN ima rok od 34 dana² da donese odluku i objavi istu na internet stranici. Tokom 2020. godine i u prva tri meseca 2021. godine, u odnosu na prethodne godine, skraćeno je prosečno vreme odlučivanja. Ovo je nastupilo usled pandemije KOVIDA-19 pošto nije održan veliki broj sednica, što je uticalo na smanjenje prosečnog perioda.

²Prema ZJN, veštak za razmatranje ima 10 dana da razmotri žalbu, N i PS imaju 4 dana da odgovore na veštačenje, komisija za razmatranje ima 15 dana da donese odluku i 5 dana da objavi odluku, što je ukupno 34 dana.



Prilog 1: Prosečno vreme potrebno za odlučivanje u poslednjih pet godina

Transparentnost

Nova internet stranica objavljena decembra 2019. osetno je povećala nivo transparentnosti. Na novoj internet stranici se već objavljuju i potpune žalbe (ranije je objavljivana samo prva stranica žalbe) i izveštaji veštaka za razmatranje. Međutim, odluke se i dalje objavljuju u skeniranom formatu, što onemogućava pretragu u tekstu i čitanje dokumenta na računaru. TRN treba da koristi praksu RKJN-a, gde se skenira samo stranica na kojoj su potrebni potpis i pečat, dok je u preostalom delu ovo dokument u kome se može vršiti pretraga.

Međutim, iako je objavljivanje žalbi u celosti i izveštaja veštaka za razmatranje postalo obavezno, u nekim slučajevima i dalje postoje nedostaci. Izveštaji o veštačenju se u mnogim slučajevima ne objavljuju i teško je razumeti ko je veštak koji je predmet razmotrio.

Na starom sajtu je datum postavljanja dokumenata uziman iz sistema, dok je na novom sajtu ostavljena mogućnost da datum odredi osoba koja postavlja dokumente. Stoga se u nekim slučajevima dešavalo da je datum donošenja odluke stariji od datuma žalbe, što je logično neverovatno. Ovo je možda tehnička greška, ali da bi se otklonile bilo kakve sumnje, sistem bi trebalo da automatski zabeleži datum postavljanja dokumenata, što takođe smanjuje šanse za bilo kakvu zloupotrebu.

Nova internet stranica je vidljivo poboljšala mogućnost pronalaženja predmeta na osnovu različitih filtera. Sada se predmet može tražiti po broju protokola, broju nabavke ili čak po naslovu tendera. Izveštaji sa grafikonima se takođe automatski generišu, kako bi se lakše videlo odlučivanje TRN-a.

Jedan od najvećih problema na starom sajtu bile su odluke o ubacivanju na crnu listu, koje su grupisane zajedno sa odlukama o žalbama. Kada bi naručilac želeo da vidi koje su kompanije na crnoj listi u datom periodu, bilo bi ih gotovo nemoguće pronaći ih. Sada na novoj internet stranici crna lista predstavlja zasebnu kategoriju, koja navodi kompanije koje su na crnoj listi i one koje su bile ranije. Ovo je umnogome olakšalo posao naručiocima, kojima je sada prilikom procene ponuda vrlo lako da vide da li je ponuđač na crnoj listi. Opet, ovo ne zamenjuje potrebu da platforma e-nabavke suspenduje naloge ovih operatera ili ukaže naručiocu da je kompanija na crnoj listi.

Greške i nedoslednosti u odlučivanju

Mnoge žalbe imaju međusobnih sličnosti kada je reč o žalbenim navodima. Razlog za to je što mnoge institucije čine nezakonite radnje koje ponavljaju druge institucije. Tokom pet godina praćenja rada TRN-a, D+ je našao da se žalbeni navodi ponavljaju u mnogim žalbama. Na osnovu podataka koje je D+ prikupio, TRN-u bi bilo prilično lako da donese dosledne odluke, međutim to nije slučaj. Nedosledne odluke nastavljaju da bivaju svakodnevni deo odluka TRN. Ali zašto se dešava da za jedan žalbeni navod postoje različite odluke TRN-a? Razlozi nedoslednosti mogu biti brojni i u rasponu su od nemara pa do neprofesionalizma.

U delu koji sledi u nastavku predstavljamo slučajeve nedoslednih odluka o nekoliko pitanja. Nedoslednost utiče negativno na brojne dimenzije, uključujući stvaranje pravne nesigurnosti u javnim nabavkama, gubitak poverenja stranaka u TRN i veću sumnju u pristrasnost u postupanju sa predmetima od strane veštaka i komisije.

Tenderi sa neuobičajeno niskim cenama

Jedan od najčešćih navoda PS koji izjavljaju žalbu TRN-u odnosi se na tendere sa neuobičajeno niskom cenom ili neke delove tendera koji imaju takve cene. TRN je telo koje treba da donese konačnu i doslednu odluku u vezi sa ovim velikim problemom. Prema članu 61. Zakona o javnim nabavkama (ZJN), naručilac je taj koji utvrđuje da li je privredni subjekat podneo neuobičajeno nisku ponudu. Nezadovoljne stranke imaju mogućnost da izjave žalbu TRN-u koji nema dosledan stav po ovom pitanju. Sporno pitanje je da li se TRN upušta ili ne upušta u procenu da li su cene u skladu sa tržišnim ili to pravo ima samo naručilac. Prema članu 61. ZJN-a, tender se može smatrati neuobičajeno niskim ako je izračunat prema formuli koja se nalazi u članu 3.1 Pravila za neuobičajeno niske tendere koju je usvojila Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN). Formula za izračunavanje neuobičajeno niske cene je:

- *ponuđena cena je za više od 30% niža od prosečne cene odgovarajućih ponuda;*
- *ponuđena cena je za više od 10% niža od prosečne cene drugog najjeftinijeg tendera;*
- *dostavljene su najmanje 3 (tri) ponude.*

Međutim, prema članu 3.2 ove uredbe, tender se može smatrati neuobičajeno niskim i iz drugih razloga. Međutim, u oba slučaja ponuda se ne može odbiti bez zahtevanja objašnjenja od ponuđača o ponuđenim cenama. Ako se naručilac slaže sa objašnjenjima onda prihvata ponudu, ako ne, ponuda se odbija kao neuobičajeno niska. TRN nema isti stav o tome da li je naručilac odgovoran da proceni cene ponuda, da li treba koristiti formulu ili ne i da li TRN treba da se upušta u procenu da li je objašnjenje koje je dao ponuđač ubedljivo ili ne.

D + je pronašao na desetine nedoslednih odluka u kojima TRN ne koristi isti standard. Ova pojava je prepoznata i u prethodnim izveštajima D+, a TRN nije preduzeo mere da poveća doslednost u donošenju odluka kada je reč o neuobičajeno niskim cenama tendera. U nastavku analiziramo neke odluke u kojima je TRN postupio u suprotnosti sa svojim odlukama.

Uveravanje naručioca nakon zatraženog pojašnjenja od PS

Ako naručilac primeti da bilo koja ponuda ili njen deo ima neuobičajeno niske cene, traži pojašnjenja od privrednog subjekta. Ako je naručilac uveren datim objašnjenjima, onda pristupa proceni ponude i ne kvalifikuje je kao neuobičajeno nisku ponudu. Ako naručilac nije uveren objašnjenjima PS, onda se ponuda PS smatra neodgovarajućom, usled neuobičajeno niskih cena. U velikom delu odluka TRN po ovom pitanju obično staje na stranu naručioca. Međutim, u nekim slučajevima je doneo suprotnu odluku.

U odluci [626/20](#)³, komisija za razmatranje nije usvojila navode PS koji je izjavio žalbu, ARF, u vezi sa cenama ponude preporučenog PS, Focus Print. ARF navodi da Focus Print ima neuobičajeno niske cene nekih artikala. Naručilac je zatražio pojašnjenja od Focus Print-a i uveren je dobijenim pojašnjenjima. U odluci, komisija za razmatranje obrazlaže da su navodi ARF-a neosnovani, imajući u vidu da je naručilac tražio pojašnjenja od Focus Print-a i uveren je pojašnjenjima koja su mu data.

U [drugoj](#) odluci⁴ donetoj dve nedelje kasnije, komisija za razmatranje je navela da se ponuda PS Multi Business Group ne može smatrati neuobičajeno niskom, jer je ukupna cena ponude veoma blizu ponudi PS-a preporučenog za sklapanje ugovora. Međutim, naručilac je postupio onako kako nalaže zakon. Naručilac je sumnjao u cenu PS koji je izjavio žalbu i tražio je pojašnjenja. Naručilac nije ubeđen u objašnjenja koja su mu data i ponudu je okarakterisao neodgovarajućom.

Ovo su samo dva slučaja koja pokazuju kako je TRN postupio u suprotnosti sa samim sobom, ali sličnih slučajeva ima u odlukama [564/20](#) , [573/20](#) , [964/20](#) gde TRN nije uzeo u obzir uveravanja naručioca. Sa druge strane, postoje i druge odluke ([462/20](#)) gde je TRN uzeo u obzir uveravanja naručioca. U ovoj žalbi, naručilac je tražio pojašnjenja od PS-a koji je izjavio žalbu, u vezi sa cenama nekih artikala. PS je dao svoja objašnjenja, ali naručilac nije uveren i odbio je ponudu. Dok se u tri gore navedene odluke, TRN nije upustio u procenu da li je naručilac uveren iz objašnjenja PS, u ovoj odluci TRN ne uzima u obzir da naručilac nije uveren na osnovu objašnjenja koja mu je dao PS koji je izjavio žalbu.

Procena tendera kao neuobičajeno niskog, pravo (diskrecija) naručioca

Kao što je gore pomenuto, potrebno je nekoliko koraka da bi se tender okvalifikovao kao neuobičajeno nizak. U prvom koraku naručilac „primećuje“ da tender ima neuobičajeno niske cene. Međutim, postoje slučajevi kada iako je jasno uočljivo da ponuda ima veoma niske cene (npr. sat rada, jedan cent), naručilac odlučuje da tender ne smatra neuobičajeno niskim. U takvim slučajevima, mnogi PS-i su se žalili navodima da PS preporučen za ugovor ima neuobičajeno niske cene. Čak i u odlukama o ovim žalbama postoji nedoslednost na strani TRN-a.

U odluci [954/20](#) komisija je obrazložila da⁵ : „ ...je procena cene prema odredbama člana 61. ZJN pravo naručioca, a u ovom konkretnom slučaju naručilac, nije primetio da postoje neuobičajeno niske cene“

³Telo za razmatranje nabavki. Odluka 626/20, strana 13 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/9f4b29c3-2802-eb11-b591-005056ba09d5>

⁴ Telo za razmatranje nabavki. Odluka 664/20, strana 8 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/e98eadf2-530d-eb11-b591-005056ba09d5>

⁵Telo za razmatranje nabavki. Odluka 954/20, strana 3 2021.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/dd8c4282-7335-eb11-b593-005056ba09d5>

U ovom slučaju, žalilac PS Ejona doo. je naveo da je ponuda preporučenog PS, Ekotermika, za 25% niža od predviđene vrednosti tendera.

Međutim, u ranijoj odluci, 353/20, komisija za razmatranje je [odobrila](#)⁶ navode PS-a koji je podneo žalbu NNP Wenda da PS preporučen za ova dva artikla nudi neuobičajeno nisku cenu. Na osnovu prethodnih odluka, TRN bi kada je reč o ovim navodima, trebalo da kaže da je pravo naručioca da proceni cene.

Neuobičajeno niska cena na tenderima sa bodovanjem cena

Postupak bodovanja cena je postupak koji se koristi u javnim nabavkama u slučajevima kada naručilac „ne zna“ količinu artikala koje treba naručiti, a u tu svrhu svaka stavka u cenovniku ima količinu „1“. Tokom sprovođenja ugovora, narudžbine se dostavljaju u zavisnosti od nastalih potreba. Cenovnik je podeljen u nekoliko kategorija i svakoj od njih se daje određena težina u ukupnom iznosu od 100%. Bodovanje cena služi samo za ocenu ponuda, dok se ugovor sprovodi sa jediničnim cenama. Formula za izračunavanje neuobičajeno niske cene ne može se primeniti na ove tendere, jer se cena boduje. Međutim, za ovu vrstu tendera može se koristiti član 3.2 obrasca B57 koji glasi⁷ : 3.2 Kada se čini da su ponude neuobičajeno niske iz drugih razloga od onih predviđenih u stavu 3.1 ovih Pravila, naručilac može proceniti verodostojnost datih ponuda i shodno tome tražiti objašnjenja u skladu sa sledećim stavovima i članom 61. ZJN-a.

Upravo se ovaj član može koristiti da bi se cena za jedan artikal kvalifikovala kao neuobičajeno niska, kada se koristi postupak bodovanja cena. Razlog za to je što se plaćanje faktura u ovim ugovorima vrši za nebodovane cene, koje su stvarne ugovorne cene. TRN je u odluci [590/19](#) pogrešno procenio da se za tendere sa bodovanjem ne može primeniti Uredba za neuobičajeno niske ponude. Iako je ovo obrazloženje pogrešno, TRN ga je ipak neko vreme u nekim odlukama koristio kao obrazloženje, kad god bi takve tvrdnje bile iznete. Pogrešno obrazloženje bi bilo pravednije da je isto za sve žalbe. Međutim, komisija za razmatranje je u najmanje tri druge odluke razmotrila navode o neuobičajeno niskoj ceni iako je tender bio sa bodovanjem. TRN je dao pravo naručiocu u odluci [352-358-359 / 20](#)⁸, TRN je vratio tender na ponovnu procenu iako je tender bio sa bodovanjem i iako su izneti navodi o neuobičajeno niskoj ceni. Da je korišćeno obrazloženje odluke 590/19, onda bi TRN odlučio shodno standardu da se bodovane cene ne mogu okarakterisati neuobičajeno niskim. Posebnost odluke 352-358-359/20 leži u tome da se radi o tenderu za održavanje vozila. Za ovu vrstu tendera uvek se koristi procedura bodovanja cena i obično su cene neuobičajeno niske u mnogim artiklima. Za isti tender, odlukom 1054/20, TRN je [odbio](#)⁹ žalbene navode PS DPT Autopjesë Buqa sa obrazloženjem da se cene ne mogu porediti sa preporučenim PS, pošto se radi o tenderu sa bodovanjem cena. U prilog svom obrazloženju, komisija je citirala odluku 590/19, koju je prekršila u tri gorenavedena slučaja. Iz gore navedenih podataka se primećuje da je komisija za razmatranje u stanju da to učini svaki put kada citira prethodnu odluku koju je donela.

⁶Telo za razmatranje nabavki. Odluka 353/20, strana 9 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/fadf3897-8ac2-ea11-b58d-005056ba09d5>

⁷ RKJN. B57 Pravila za neuobičajeno niske tendere - prečišćena verzija. 2016.

<https://dpl.us/b57>

⁸Telo za razmatranje nabavki. Odluka 352-358-359/20, strana 13-14. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/119c3bba-90c2-ea11-b58d-005056ba09d5>

⁹ Telo za razmatranje nabavki. Odluka 1054/20, strana 6 2021.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/d9c8511f-0c4a-eb11-b594-005056ba09d5>

Protivurečnosti u obrazloženju u okviru jedne odluke

Pored nedoslednih odluka, komisija za razmatranje u nekim slučajevima ima i protivurečnosti u obrazloženju odluke. U odluci [903/19ⁱ](#), TRN je usvojio žalbu konzorcijuma Millennium Construction & Anuar protiv PS-a preporučenog za tri različite partije. Komisija je u slučaju bez presedana direktno proglasila neodgovarajućim ponude preporučenog PS-a, pošto je ispunjen uslov za to prema formuli za neuobičajeno nisku cenu.

Na strani 13 odluke, komisija navodi da ponudu PS-a preporučenu za partiju 2 treba odbiti kao neuobičajeno nisku ponudu.

Prema članu 61. ZJN, nijedan PS se ne može automatski eliminisati bez traženja pojašnjenja. U slučaju da nakon dobijanja pojašnjenja naručilac nije uveren, ponuda se može eliminisati. Međutim, na poslednjoj stranici odluke, komisija navodi:

„Komisija za razmatranje obavezuje naručioca da prilikom ponovne procene uzme u obzir član 3.1 Pravila za neuobičajeno niske ponude i da istovremeno prema svim ponuđačima postupa jednako“

Ovo obrazloženje je u suprotnosti sa obrazloženjem datim gore. Sam TRN nije poštovao član 61. kada je proglasio ponude preporučenog PS-a neodgovarajućim, dok je obavezao naručioca da primeni član 61. (Uredba o neuobičajeno niskim tenderima proizilazi iz člana 61). Ova kontradiktorna odluka može stvoriti zabunu kod naručioca i PS koji su proglašeni neodgovarajućim. Komisija citira upravo član 3.1 Uredbe o neuobičajeno niskim tenderima da eliminiše tri ponude, dok na kraju odluke kaže da se mora poštovati član 3.1. Ovaj član glasiⁱⁱⁱ da **će naručioci zahtevati od privrednih subjekata da objasne** ponuđenu cenu, kada se ispune uslovi prema formuli. Dakle, ovaj član ne daje za pravo TRN-u da proglašava ponuđače neodgovarajućim, a da prethodno od njih ne zatraži objašnjenja.

Delimično usvajanje žalbe samo kako se ne bi odbila taksa

Svaka kompanija koja želi da izjavi žalbu na odluku naručioca mora da plati taksu na žalbu TRN-u. Taksa na žalbu TRN-u nalazi se u rasponu od 100 do 5.000 evra. Prema Poslovniku o radu TRN¹⁰, kada su žalbeni navodi u žalbi neosnovani, mora se odbiti taksa na žalbu. Taksa se ne može odbiti kada se žalba u potpunosti ili delimično usvoji. U 2020. i prva tri meseca 2021. godine, TRN je delimično usvojio žalbu i ostavio na snazi odluku naručioca u 376 slučajeva. Međutim, za 104 žalbe, TRN je delimično usvojio žalbu, iako su svi žalbeni navodi odbijeni. U 2020. godini taksa je morala biti odbijena za 71 žalbu od 227 (26.6%) žalbi koje su delimično usvojene i odluka naručioca je ostavljena na snazi, dok su samo u prva tri meseca 2021. godine delimično usvojene 34 žalbe od 65 (52%), koje je trebalo odbiti. Ovde se primećuje uzlazni trend tokom 2021. godine, gde je, iako samo za tri meseca, broj žalbi koje je trebalo da budu odbijene skoro upola manji od onih iz 2020. godine.

U 59 od 104 žalbe, veštaci za razmatranje su preporučili da se žalba odbije. Dok je u celini neslaganje između odluke komisije za razmatranje i preporuke veštaka za razmatranje 26.4%, ovde neslaganje iznosi 57%. Još jedan podatak govori da su žalbe koje se delimično

¹⁰Telo za razmatranje nabavki. Poslovnik o radu, član 31. 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?Id=0d49ce49-afc2-eb11-b59b-005056ba09d5>

UKUPNO 246,822 EVRA NIJE ODUZETO ČIME JE OŠTEĆEN BUDŽET REPUBLIKE KOSOVO, IMAJUĆI U VIDU DA BI ODUZETA SREDSTVA TREBALO DA SE SLIVAJU U BUDŽET.

usvajaju, čak i kada su navodi odbijeni, prevashodno odnose na tendere visoke vrednosti. U 25 slučajeva taksa na žalbu iznosila je 5.000 evra, odnosno maksimum moguć po ZJN-u.

Za sve 104 žalbe, odluka bi trebalo da bude da se žalba odbije a samim tim i iznos takse na žalbu.

Delimično usvajanje žalbe, samo da se ne bi odbila taksa za izjavljivanje žalbe, podstiče kompanije da podnose neosnovane žalbe i istovremeno povećava broj žalbi. D+ očekuje od novog odbora da primeni Poslovnik o radu TRN-a, tj. u slučajevima kada se žalbeni navodi odbiju, žalba se odbija i samim tim iznos takse na žalbu. Ovo bi uticalo na smanjenje broja žalbi, jer će se, kada znaju da će žalba biti češće odbijena, PS ustručavati da izjave žalbu i da blokiraju tender u TRN-u.

Usvajanje žalbi za tendere koje je poništio TRN

Jedna od odluka koju je doneo TRN je poništavanje tendera. To se obično dešava kada niko od ponuđača nije odgovarajući. Nakon što TRN otkaže tender, naručilac je obavezi da objavi Obaveštenje o otkazivanju aktivnosti nabavke na portalu e-nabavka. Međutim, ZJN daje pravo žalbe privrednim subjektima da se žale na ovo obaveštenje.

TRN je u dva slučaja usvojio žalbu PS-a iako je prethodno odlukom TRN-a tender poništen. U odluci o otkazivanju tendera stoji da žalba na ovo rešenje nije dozvoljena. Ali kako se dogodilo da TRN vrati na ponovnu procenu tender koji je sam poništio? Kompanija NNP Elektro izjavila je žalbu na odluku Univerziteta u Prištini (UP) da dodeli ugovor PS Nart Group. TRN je, u odluci [225/20](#)¹¹ odlučio da su ponude oba PS-a neodgovarajuće, i pošto nije bilo drugih ponuda odlučio je da poništi tender.

Univerzitet u Prištini je, nakon odluke TRN-a, objavio dokument B10 Obaveštenje o otkazivanju aktivnosti nabavke. Obrazloženje UP-a za poništenje je zasnovano na odluci TRN-a i članu 62. ZJN-a koji kaže da kada ne postoji nijedna odgovarajuća ponuda, tender treba poništiti. Protiv ove odluke kompanija Nard Group je prvo izjavila žalbu

Paneli Shqyrtues duke u bazuar në shkresat e lëndës të cilat i ka pasur në dispozicion, si dhe në bazë të sqarimeve të ekspertit shqyrtues/teknik konsideron se tenderët e operatorëve ekonomik janë të papërgjegjshëm. Në mungesë të tenderëve të përgjegjshëm, autoriteti kontraktues **duhet ta anuloi këtë** aktivitet të prokurimit konform nenit 62 të LPP-së.

Paneli shqyrtues konform nenit 117 të LPP-së, si dhe duke u bazuar në provat e prezantuara si më lart vendosi si në dispozitiv të këtij vendimi.

KËSHILLË JURIDIKE:

Kundër këtij vendimi nuk është e lejuar ankesa, por pala e pakënaqur me kërkesëpadi mund t'i drejtohet Gjykatës themelore-Departamentit për çështje Administrative në afat prej 30 ditësh nga data e pranimit të këtij vendimi.

Kryesuesi i Panelit Shqyrtues
Nuhi Paçarizi

Prilog 2: Obrazloženje TRN-a da poništi tender UP

¹¹ Telo za razmatranje nabavki. Odluka 225/20. 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/a412f9ac-1d91-ea11-b58c-005056ba09d5>

naručiocu, koja je odbijena. Zatim je ova kompanija izjavila žalbu TRN-u koji je žalbu odobrio. Prva greška je što žalbu nije trebalo prihvatiti, pošto je TRN već poništio tender. Međutim, žalba je ušla u razmatranje, gde je veštak za razmatranje s pravom preporučio da se žalba odbije, pošto je TRN poništio tender. Komisija za razmatranje nije uzela u obzir ovu preporuku, koja u velikoj suprotnosti sa prethodnom odlukom, [u obrazloženju](#)¹² navodi da je poništenje tendera od strane UP (gore pomenuti dokument B10) izvršeno u suprotnosti sa članom 62. ZJN i vraća tender na ponovnu procenu. TRN je u prethodnoj odluci odlučio da se tender poništi upravo na osnovu člana 62.

Nakon ponovne procene, UP je proglasio Nard Group za dobitnika. Protiv ove odluke, NNP Elektro izjavio je žalbu TRN-u. Komisija za razmatranje je delimično usvojila žalbu, ali je ostavila na snazi odluku naručioca o dodeli ugovora.

Za ovu aktivnost nabavke podneto je pet žalbi. Svo ovo vreme ne bi bilo izgubljeno da su razmotrene ponude obeju kompanija. TRN, prilikom usvajanja žalbe [380/20](#)¹³ PS Nard Group daje obrazloženje da UP nije dao rok do kada treba dostaviti produžetak važenja i sredstva obezbeđenje tendera. Službenik za nabavke je 24. marta 2020. godine zatražio produženje važenja i sredstva obezbeđenja tendera, ali nije precizirao rok za podnošenje. Na zahtev je odgovorio samo NNP Elektro, dok Nard Group nije. Jedan od navoda NNP Elektro u žalbi 225/20 bio je upravo to, da Nard Group nije produžio važenje i sredstva obezbeđenja tendera. Veštak i komisija za razmatranje mogli su primetiti ranije da zahtev UP-a nije navodio rok za odgovor.

TRN je odlukom 380/20 postupio suprotno svojoj odluci 225/20. TRN je bio u mogućnosti da ispravi odluku 225/20 i ne bi bilo potrebe za daljim žalbama. Prihvatanje, razmatranje i usvajanje žalbe na tender koji je poništio sam TRN predstavlja veliki nemar i neprofesionalizam od strane TRN-a.

Ovo nije izolovan slučaj jer se isto desilo sa još jednim tenderom. TRN je rešenjem po žalbi 132/20 [poništio tender](#)¹⁴ sa obrazloženjem da je PS izjavio žalbu i da je onaj koji je preporučen za ugovor neodgovarajući. Naručilac je sproveo odredbe ZJN i objavio Obaveštenje o otkazivanju aktivnosti nabavke. Nakon ovog obaveštenja, PS As Tech koji je prethodni put preporučen za dodelu ugovora, izjavio je žalbu TRN-u. Čak i u ovom slučaju žalba uopšte nije trebalo da se razmatra, pošto je tender prethodno poništen od strane TRN-a. Međutim, komisija za [razmatranje je odbila žalbu 249/20](#)¹⁵ i odbila iznos takse na žalbu. Međutim, iako je razmotrena, trebalo je doneti odluku da se žalba odbije kao nedozvoljena, jer je kompanija As Tech u prethodnoj odluci proglašena neodgovarajućom. Praksa je TRN-a da, kada se ponuda PS-a proglasi neodgovarajućom i ona nakon toga izjavi žalbu na isti tender, žalba bude odbačena kao nedozvoljena. U ovom slučaju TRN je nepravedno odbio iznos takse na žalbu.

¹² Telo za razmatranje nabavki. Odluka 380/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/88e3c696-96d8-ea11-b58f-005056ba09d5>

¹³ Telo za razmatranje nabavki. Odluka 380/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/88e3c696-96d8-ea11-b58f-005056ba09d5>

¹⁴ Telo za razmatranje nabavki. Odluka 132/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/44ccefce-7a72-ea11-b58c-005056ba09d5>

¹⁵ Telo za razmatranje nabavki. Odluka 249/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/da474169-499b-ea11-b58d-005056ba09d5>

Još jedan slučaj razmatranja žalbe za tender poništen od strane TRN-a desio se za žalbu 622/20 PS-a Lirimed. TRN je odlučio da poništi tender¹⁶ pošto je Lirimedova ponuda bila neodgovarajuća. I u ovom slučaju naručilac – Ministarstvo zdravlja je postupilo po ZJN i objavilo Obaveštenje o otkazivanju tendera. Opet, Lirimed je izjavio žalbu TRN-u, koji je za razliku od odluke 249/20 doneo odluku¹⁷ da se žalba 910/20 odbaci kao nedozvoljena, ne odbijajući joj taksu na žalbu.

Dok je sam TRN razmotrio žalbe za poništene tendere, u odluci 130/21, komisija za razmatranje je poništila tender koji je jednom već otkazala odlukom 1031/20. Opština Vitina nije ispoštovala odluku TRN-a, pošto je nakon Obaveštenja o otkazivanju aktivnosti nabavke za dobitnika proglasila jednog PS-a. Za nesprovođenje odluke 1031/20 u vezi aktivnošću nabavke „Izgradnja puta Vitina-Kerblić-Kačanik-Faza II (druga)” RKJN je opozvao licencu za nabavku menadžeru Službe za nabavke Opštine Vitina.

Razmatranje žalbi na tendere koje je sam TRN poništio nosi opasnost da preraste u uobičajen presedan, ako novi odbor TRN-a ne preduzme mere da zaustavi ovu praksu. Konkretno, svaka žalba podneta TRN-u, tokom njenog početnog razmatranja, treba da se proverí kako bi se osiguralo da nije uložena žalba na tender koji je već poništen.

Usvajanje žalbe u vezi sa neodgovarajućim PS-ima prema članu 65. ZJN-a

Članom 65. Zakona o javnim nabavkama, između ostalog, zabranjuje se učešće na tenderu ili izvršenje ugovora ako je privredni subjekat ili bilo koji od njegovih rukovodilaca, menadžera ili direktora u poslednjih deset godina:

3.1. *proglašen krivim od jednog nadležnog suda za izvršenje krivičnog ili civilnog dela uključujući prakse korupcije, pranje novca, mito, prednostima ili slične aktivnosti sa one koje su opisane u stavu 1 člana 130 ovog zakona prema zakonima i važećim pravilnicima na Kosovu ili u bilo kojoj državi, ili u bilo kojem sporazumu ili međunarodnoj konvenciji;*

(Tadašnji) vlasnik firme Linda doo. osuđen je 2016. godine za krivično delo, što je potvrdio i TRN odlukom 345/17.¹⁸ Međutim, ista komisija koja je ovu kompaniju ocenila neodgovarajućom, usvojila je u tri slučaja žalbe koju je ova kompanija izjavila tokom 2020. godine. Na osnovu gore navedenih odredaba člana 65. ZJN, ova kompanija nema pravo da učestvuje na tenderu niti da izvrši ugovor. To znači da ova kompanija nema pravo na to od 2016. do 2026. godine. Ovaj slučaj je poznat javnosti i o njemu je izveštavano u medijima i kao takav ne bi trebalo da bude zaboravljen od strane komisije za razmatranje.

Međutim, komisija za razmatranje je u odluci 274/20¹⁹ delimično usvojila žalbu konzorcijuma Linda doo. Komisija za razmatranje u obrazloženju uopšte nije napomenula da ova kompanija nema pravo da učestvuje na tenderima i da izvršava javne ugovore. Nakon ponovne procene,

¹⁶Telo za razmatranje nabavki. Odluka 622 -627/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/87410991-650c-eb11-b591-005056ba09d5>

¹⁷Telo za razmatranje nabavki. Odluka 910 -913/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/8cbea1f6-0c3f-eb11-b594-005056ba09d5>

¹⁸Telo za razmatranje nabavki. Odluka 345/17. 2017.

http://arkivaoshp.rks-gov.net/repository/docs/vendimet/2017/345-17vendim_1.PDF

¹⁹Telo za razmatranje nabavki. Odluka 240/20. 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/0ead313c-fbae-ea11-b58d-005056ba09d5>

kompanija Linda doo. ponovo je izjavila žalbu, ali ni ovaj [put](#)²⁰ komisija za razmatranje nije uzela u obzir da ova kompanija ne ispunjava uslove da dobije tender. Međutim, žalba je samo delimično usvojena, pošto je komisija za razmatranje ostavila na snazi odluku Opštine Priština da dodeli ugovor kompaniji Rexha.

U odluci [216/20](#)²¹, žalba PS Linda doo. je delimično usvojena protiv poništenja aktivnosti nabavke od strane Opštine Uroševac i tender je vraćen na ponovnu procenu. Linda doo. je bila jedini ponuđač na ovom tenderu. Nakon ponovne ocene, opština je za pobjednika proglasila upravo kompaniju Linda sa cenom od 443,777.77 evra. Štaviše, svim ponudama na ovom tenderu isteklo je važenje. Ovde je TRN postupio suprotno sebi, jer je u nekim [drugim](#) odlukama, u momentu kada je isteklo važenje ponuda, TRN bio taj koji je poništavao tender.

U odluci [311-318 / 20](#)²², TRN je delimično usvojio žalbe kompanija Limitproject & Mirusha Company & AK-Invest & Aksi Project i drugog konzorcijuma Olti Trasing & Sinani & Beni Dona, ali je ostavio na snazi odluku Opštine Uroševac da dodeli ugovor vredan oko 3.3 miliona evra konzorcijumu B-Bardhi & Linda & Euro Infrastruktura. Iako nijedan od PS koji je izjavio žalbu nije tvrdio da PS Linda nema pravo da dobije ugovor, komisija za razmatranje je trebalo da donese odluku na osnovu odluke 345/17.

Usvajanje žalbe kompanije Linda doo. u tri slučaja i jednom slučaju u kome joj je dozvoljeno da dobije ugovor pokazuje da komisija za razmatranje u najboljem slučaju pokazuje nedostatak profesionalizma i uopšte ne konsultuje prethodne odluke, a u najgorem slučaju komisija je znala da je ovoj kompaniji uskraćeno pravo da dobije javne ugovore i uprkos tome joj je usvojila njene žalbe. I dalje zabrinjava činjenica da je upravo Opština Uroševac, trebalo da zna za slučaj ove kompanije, jer se u medijima razotkrilo da je prvo u ovoj opštini tender dat kompaniji Linda doo. dok je njen vlasnik osuđen za krivično delo. Slučaj kompanije Linda doo. razotkrio je neuspeh svih aktera u javnim nabavkama uključujući:

- naručioca koji je trebalo da eliminiše ponudu kompanije;
- sud koji izdaje potvrdu samo da kompanija nije otišla u stečaj u protekle dve godine i da nije u postupku likvidacije. Dok član 65. ZJN-a propisuje niz drugih zahteva, uključujući dokaze da PS ili njegovi rukovodioci nisu osuđivani u poslednjih deset godina. Potvrda koju trenutno izdaje sud je skoro bezvredna i polovična, i čini neprimenljivim 65. ZJN-a.
- Telo za razmatranje nabavki koje nije trebalo da usvoji žalbe.

PS na crnoj listi, TRN usvaja žalbu

Kompanija D.SH. AMTelecommunication [ubačena je na crnu listu](#)²³ (za period od 03.09.2020. do 02.marta 2021. godine), jer je falsifikovanjem ovlašćenja dala lažnu izjavu. U istom periodu, ova kompanija je podnela žalbu na isti tender. Kompanija D.SH.

²⁰Telo za razmatranje nabavki. Odluka 594/20. 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/7f86b4d6-fd02-eb11-b591-005056ba09d5>

²¹Telo za razmatranje nabavki. Odluka 216/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/e4c4d15f-cf83-ea11-b58c-005056ba09d5>

²²Telo za razmatranje nabavki. Odluka 311 -318/20. 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/8dca76b6-eadb-ea11-b58f-005056ba09d5>

²³Telo za razmatranje nabavki. Odluka 172/20. 2020.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?id=39767996-aaee-ea11-b590-005056ba09d5>

AMTelecommunication je podnela žalbu na tender Univerziteta u Prizrenu (UPZ) – Ukšin Hoti pod nazivom „Nabavka, montaža i stavljanje u funkciju opreme i pratećih materijala sistema evidencije sati rada osoblja Univerziteta" 06. avgusta 2020. Veštak za razmatranje dostavio je veštačenje 26. avgusta 2020. godine i preporučio da se tender vrati na ponovnu ocenu.

S druge strane, nekoliko meseci ranije, 28. maja 2020. godine, UPZ je podneo zahtev TRN-u da se kompanija uvrsti na crnu listu, na istom tenderu.

Komisija za razmatranje je samo pet dana kasnije, 8. septembra 2020. godine, donela odluku da žalba kompanije D. SH. AMTelecommunication [bude usvojena](#)²⁴ a tender vraćen na ponovnu ocenu. Obrazloženje komisije za razmatranje je bukvalno isto obrazloženju veštaka za razmatranje. Ovde se mora dodati da je izveštaj veštaka podnet pre nego što je TRN doneo odluku da se kompanija stavi na crnu listu. TRN je, kao što se može primetiti iz gore navedenih datuma, u velikoj meri zakasnio da donese odluku o stavljanju na crnu listu. TRN-u je bilo potrebno 99 dana da donese odluku, dok je prosečno vreme za donošenje odluke tokom 2020. godine iznosilo 35 dana.

Diskvalifikacija kompanije D. SH. AMTelecommunication a nakon toga i usvajanje njene žalbe za isti tender podriva profesionalizam TRN-a. Komisija je u svom obrazloženju trebalo da navede da se žalba odbija jer je kompanija stavljena na crnu listu a ne da se kopira izveštaj veštaka. D+ je na ovu pojavu ukazao i [u prethodnim izveštajima](#)²⁵ gde izbijaju na površinu nemar komisije za razmatranje, time što je u slučajevima kada se komisija za razmatranje slaže sa izveštajem o veštačenju, obrazloženje isto, samo se ovaj deo rečenice dodaje na početku „Komisija za razmatranje shodno mišljenju veštaka za razmatranje . . .“.

TRN ne može da se opravda da je žalba podneta pre nego što je doneta odluka o stavljanju na crnu listu jer bi onda došla u suprotnost sa drugom odlukom u kojoj je odlučeno drukčije. TRN je stavio kompaniju Lirigzoni doo. na crnu listu 19. novembra 2019. Ova kompanija se žalila na jedan tender 21. oktobra 2019. U odluci [728/19](#)²⁶ od 23. decembra 2019. godine, TRN je odbio žalbu kompanije (TRN je pomešao kompaniju, u nastavku ćete pročitati detaljnije o tome) sa obrazloženjem da je ista uvrštena na crnu listu. To znači da je žalba odbijena, iako je žalba PS-a podneta pre nego što je kompanija uvrštena na crnu listu.

Sličan slučaj dogodio se ponovio 2021. godine. TRN je delimično usvojio žalbu PS-a koji je ubačen na crnu listu istog dana kada je njegova žalba usvojena a radilo se o istom tenderu. Kompanija 2-Tech doo. je 22. januara 2021. godine ubačena na crnu listu jer je [falsifikovala](#) potvrdu PUK-a da nema neizmirenih dugovanja za potrebe tendera pod nazivom „Održavanje antenskih punktova“ koji je objavio naručilac – Policija Kosova²⁷. Upravo za isti tender, kompanija 2-Tech je uložila žalbu TRN-u, koji je istog dana, 22. januara 2021. godine, delimično usvojio žalbu, ali je odluku naručioca o dodeli ugovora ostavio na snazi. Ovaj slučaj takođe narušava ugled TRN-a koji je [usvojio žalbu](#)²⁸ kompanije na crnoj listi. Štaviše, žalba je

²⁴Telo za razmatranje nabavki. Odluka 564/20. 2020

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/e0c99595-2df7-ea11-b591-005056ba09d5>

²⁵ Demokratija Plus. Uloga TRN u neefikasnosti javnih nabavki. Strana 37. 2019

<https://dpl.us/x38>

²⁶Telo za razmatranje nabavki. Odluka 728/19. 2019

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/dfb0bbf2-8d25-ea11-b589-005056ba09d5>

²⁷Telo za razmatranje nabavki. Odluka 973/20. 2021

<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?id=5b9ff99d-1a5f-eb11-b595-005056ba09d5>

²⁸Telo za razmatranje nabavki. Odluka 10/21. 2021.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/796ae902-af5f-eb11-b595-005056ba09d5>

delimično usvojena iako se u odluci navodi da je PUK utvrdio da je poreska potvrda falsifikovana. Odluka ne navodi nijednu drugu tačku zbog koje bi žalba mogla biti delimično usvojena. Ovo je moglo da se desi jer je veštak za razmatranje ovog predmeta [preporučio](#) da se žalba delimično usvoji, iako veštačenje ne navodi da su usvojeni. Lanac neodgovornosti završava tako što pravni službenici, koji sastavljaju odluke, po svemu sudeći nisu imali u vidu da je kompanija ubačena na crnu listu. Žalba 2-Tech je trebalo biti odbijena sa obrazloženjem da je kompanija ubačena na crnu listu. Štaviše, žalba je trebalo da bude odbijena, samo po osnovu što je PUK konstatovao da je poreska potvrda falsifikovana.

TRN „meša“ kompanije na crnoj listi

Slično ime dve kompanije, Lirigzoni doo. i Lirigzoni S doo, dovelo je do toga da TRN stavi na crnu listu pogrešnu kompaniju. TRN [19. novembra 2019. stavlja](#)²⁹ na crnu listu kompaniju Lirigzoni na osnovu toga što je falsifikovala jedan dokument. Međutim, u odluci [728/19](#)³⁰, TRN odbacuje žalbu kompanije Lirigzoni S doo kao nedozvoljenu, na osnovu toga što je diskvalifikovana odlukom 1148/19 objavljenom 19. novembra 2019. godine. U stvari, ovom odlukom, diskvalifikovana je kompanija Lirigzoni doo. Ovo nema nikakve veze sa tehničkom greškom, jer u žalbi 728/19 jasno piše da je žalilac Lirigzoni S doo, u uvodnom delu odluke 728/19 piše da je žalilac Lirigzoni S doo, u odluci o stavljanju na crnu listu kompanije Lirigzoni doo. navodi se jedinstveni identifikacioni broj, broj privrednog subjekta i fiskalni broj. Dakle, TRN je znao o kojoj se kompaniji radi, ali je zbog nemara i neprofesionalizma odbio žalbu kompanije koja nije bila na crnoj listi.

Greške veštaka za razmatranje / imenovanje nekompetentnih veštaka

Veštak za razmatranje, u žalbi [1095/20](#) PS D&T Group, pogrešno je promenu stope PDV-a smatrao aritmetičkom greškom. Prema tumačenju RKJN, ako je stopa PDV-a pogrešna, onda je ispravlja naručilac i ne smatra se aritmetičkom greškom. Prema ZJN ako ponuda sadrži aritmetičke greške na nivou iznad 2% onda se ponuda mora odbiti. PS je dao cenu sa 18% PDV-a, dok je prema naručiocu PDV trebalo da iznosi 8%. Upravo iz tog razloga, veštak za razmatranje je smatrao da ponuda D&T Group sadrži aritmetičke greške. D + je i u prošlosti [našao](#)³¹ da je isti veštak napravio ozbiljne greške, ali po svemu sudeći protiv njega nije preduzeta nikakva mera. Na svu sreću, komisija za razmatranje nije uzela u obzir njegovu preporuku, citirajući tumačenje RKJN-a da se razlike u PDV-u ne smatraju aritmetičkim greškama.

U drugom slučaju, TRN je imenovao veštaka za informacione tehnologije da razmotri žalbu u kojoj su postojali samo navodi o postupcima nabavke. Tačnije, naručilac Telekom Kosova je s pravom eliminisao konzorcijum Fahredin Pllana BI & NTSH Stina doo. na osnovu toga što član NTSH Stina nije dostavio izjavu pod zakletvom. Tvrdnja PS Fahredin Pllana BI kao vođe konzorcijuma bila je da pošto je on predao izjavu datu pod zakletvom, potpisanu u ime konzorcijuma, ona treba da važi na oba člana. Veštak ovog predmeta je u potpunosti odobrio ove navode i [preporučio](#) da se žalba usvoji i da se zatraže pojašnjenja za izjavu pod zakletvom. U ovom slučaju zahtev za pojašnjenje znači da je PS-u dozvoljeno da preda novu izjavu pod

²⁹Telo za razmatranje nabavki. Odluka 1148/19. 2019

<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?id=6a4b1d3c-0c20-ea11-b589-005056ba09d5>

³⁰Telo za razmatranje nabavki. Odluka 728/29. 2019.

<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/dfb0bbf2-8d25-ea11-b589-005056ba09d5>

³¹Demokratija Plus. Uloga TRN u neefikasnosti javnih nabavki. Strana 38. 2019

<https://dpl.us/x38>

zakletvom. Međutim, član 65. ZJN-a i član 39.8 POSJN-a zahtevaju da izjavu pod zakletvom podnesu svi članovi konzorcijuma, pošto vođa grupe ne može da garantuje, na primer, da drugi član nije osuđen za neko krivično delo. Činjenica da je TRN imenovao neadekvatnog veštaka da postupa po žalbi ostaje zabrinjavajuća. Čak i u ovom slučaju komisija za razmatranje [nije uzela u obzir](#) preporuku veštaka i odlučila je da se ovaj žalbeni navod odbije, pošto je naručilac s pravom eliminisao konzorcijum za nedostavljanje izjave pod zakletvom od strane NTSH Stina.

U drugom slučaju, veštak za razmatranje je pomešao tumačenje RKJN-a i dao pogrešnu preporuku. Na tenderu za izgradnju Doma kulture – Ukë Bytyqi – druga faza, između ostalih ponudu je dostavila kompanija ISeferi doo, dok je PS preporučen za ugovor, Euroing doo. iznajmio deo opreme od ISeferija. Ada Consulting Group doo. & Krapic Com žalili su se na ovu tačku, navodima da je ISeferi podneo ponudu pojedinačno i kao deo grupe privrednih subjekata. Takva ponuda bi učinila obe ponude neodgovarajućim, prema članu 71. ZJN. Međutim, u ovom slučaju se tako nešto nije dogodilo, jer je ISeferi podneo pojedinačnu ponudu i dao na korišćenje deo svoje opreme. Sama oprema ne čini ponudu, čija je vrednost u ovom slučaju iznosila 2.6 miliona evra. Veštak za razmatranje je svoju preporuku zasnovao na tumačenju RKJN-a, Često postavljana pitanja br. 48. Međutim, ovu odredbu je pogrešno protumačio. Tumačenje se odnosi samo na slučajeve kada PS nema pravo da licitira sam i kao član konzorcijuma. To se skoro nikada ne dešava, jer PS znaju da će se smatrati neodgovarajućim ako licitiraju na takav način. Međutim, veštak za razmatranje je smatrao da su navodi oba žalioaca osnovani. Komisija za razmatranje, umesto da ispravi pogrešnu preporuku veštaka, odlučuje u skladu sa veštačenjem. Iako postoje i drugi navodi u ove dve žalbe, usvajanje ovih navoda od strane komisije za razmatranje je pogrešan presedan. Na osnovu pogrešne preporuke veštaka, komisija za razmatranje je ocenila neodgovarajućom ponudu ISeferija i Euroinga (koji je iznajmio opremu od ISeferija) jer je prema mišljenju komisije, ISeferi povodom sklapanja ugovora sa preporučenim PS-om, postao deo njegove ponude. Sa ovim obrazloženjem, komisija je bila mišljenja da je ISeferi podneo svoju ponudu pojedinačno i zajedno sa Euroingom.

Međutim, kao što je to obično bio slučaj u prošlosti, greška u odlučivanju dovodi do međusobno nedoslednih odluka. Nekoliko meseci kasnije, PS Gurëbardhi je u [svojoj žalbi](#) citirao odluku 984/20, gde su navodi bili isti. Ponovo je kompanija ISeferi podnela svoju ponudu individualno i iznajmila je svoju opremu PS-u preporučenom za ugovor. Veštak za razmatranje je to [konstatovao](#) i rekao da na ove navode važi odluka 984/20. Međutim, komisija za razmatranje [se nije složila](#) sa preporukom veštaka i obrazložila je da je ISeferi podneo svoju ponudu individualno i da je opremu dao samo na korišćenje. Prema komisiji, ovde se radi o dve različite ponude. U stvari, ovo bi trebalo da bude obrazloženje i u odluci 984/20. Međutim, komisija za razmatranje je, da bi opravdala svoju grešku, obrazloženje zasnovala na tumačenju RKJN-a, Često postavljana pitanja br. 12, koje navodi da ponuđač potvrđuje da na tenderu ne učestvuje ni sa jednom drugom grupom. Ovo tumačenje je tako staro³², pošto u to vreme TRN nije ni bio osnovan i bio je na snazi drugi zakon o javnim nabavkama. Bilo je dovoljno da se u ovoj tački, komisija za razmatranje pozove na član 71. ZJN-a ili na tumačenje br. 44 RKJN-a.

³²Tumačenje je objavljeno 2011. godine.

Preporuke:

Na osnovu nalaza iz ovog izveštaja i praćenja rada TRN-a u kontinuitetu, D+ predlaže sledeće preporuke za poboljšanje odlučivanja u TRN-u:

- TRN ne bi trebalo delimično da usvaja žalbe samo kako ne bi odbio taksu na žalbu. TRN bi trebalo češće da odbija iznose ovih taksi;
- TRN treba da uspostavi naprednu bazu podataka svojih odluka, kako bi se olakšalo pronalaženje odluka o određenom pitanju i time obezbedila doslednost u odlučivanju. TRN uvek treba da odluči isto o istom pitanju ili kada to nije prikladno, da obrazloži odstupanje od prethodnih presedana;
- TRN bi trebalo da izmeri učinak i kvalitet rada veštaka, kako bi obezbedio profesionalizam i nepristrasnost, posebno kada postoje navodi protiv njih da nisu obavili svoj posao kako treba. Trebalo bi hitno izvršiti reviziju njihovih preporuka. TRN ovo treba da učini tako što će u tu svrhu ugovoriti treću stranu.
- Izmeriti kvalitet rada svakog veštaka, prateći uspeh njegovih/njenih preporuka, period obrade predmeta i druge pokazatelje, kako bi se utvrdilo da li ga kao takvog treba zadržati u TRN-u ili ga treba zameniti drugim;
- TRN bi trebalo sa posebnom pažnjom da se pozabavi navodima u vezi sa neuobičajeno niskim tenderima i da zauzme jednoobrazan stav;
- TRN da sastavi listu najčešćih navoda PS-a i da objavi na svojoj internet stranici odlučivanje o ovim navodima. Time će PS-i unapred znati da li će njihovi navodi biti odobreni ili ne. Ovo bi umanjilo broj podnetih žalbi;
- TRN da posveti više pažnje sprovođenju svojih odluka, uspostavljanjem mehanizama za praćenje sprovođenja odluka i primenom kaznenih mera protiv naručilaca koji ne sprovode odluke ili koji krše rokove;
- Objaviti sve odluke, žalbe, izveštaje veštaka i druge dokumente od važnosti u elektronski čitljivom formatu;
- TRN ne treba da usvaja žalbe kompanija koje prema prethodnim odlukama TRN-a potvrđuju da su njihovi rukovodioci, osuđeni za krivična dela, shodno članu 65. ZJN-a.
- Komisija za razmatranje da obrazloži odluku kada se ne slaže sa preporukom veštaka. Imajući u vidu da kada se komisija usaglašava sa mišljenjem veštaka rečenica počinje formulacijom „Komisija za razmatranje shodno mišljenju veštaka za razmatranje...“, onda bi komisija trebalo da da obrazloženje svaki put kada se ne slaže sa mišljenjem veštaka za razmatranje.



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA

