

Neuobičajena smena članice Odbora TRN-a: koliko je ispoštovan zakon?

2023

Uvod

Telo za razmatranje nabavki (TRN) osnovano je Zakonom o javnim nabavkama (ZJN)¹ kao nezavisno administrativno telo, koje je odgovorno za razmatranje žalbi na javne nabavke kompanija iz privatnog sektora (poznatih pod nazivom privredni subjekti). Dakle, TRN je kolegijalno telo koje je po zakonu ovlašćeno da razmatra žalbe drugog stepena koje dolaze od privrednih subjekata, izjavljene protiv naručilaca (ministarstva, opštine, agencije, itd). TRN ima status nezavisne agencije odgovorne Skupštini, ima pet (5) članova koje imenuje Skupština i preko funkcionalnog odbora, podnosi izveštaj Skupštini o svom radu. Funkcionalni odbor za delokrug TRN-a je Odbor za budžet, finansije, rad i transfere Skupštine Kosova.

Kada jedan privredni subjekat podnese žalbu u pisanoj formi TRN-u na odluku koju je doneo jedan naručilac, TRN ima mandat da razmotri i odluči o žalbenim navodima. Po završetku razmatranja, TRN donosi pismenu odluku koja se odnosi na konkretnu žalbu (navodi stranke) i povezanu aktivnost nabavke. Ako stranka (privredni subjekat) nije zadovoljna odlukom TRN-a o rešavanju žalbe, ista može pokrenuti žalbeni postupak pri nadležnom sudu (privrednom sudu).

TRN je poznat kao jedan od organa/agencija koji je poprilično često funkcionisao bez odbora u kompletnom sastavu. Nakon odsustva odbora u periodu od približno 15 meseci, novi odbor TRN-a je imenovan u Skupštini juna 2022. Međutim, novi odbor je ubrzo ostao bez jednog člana, imajući u vidu da je jedna članica (Nita Bejta) dala ostavku četiri meseca nakon imenovanja u Skupštini (oktobar 2022).

¹ Novi Odbor TRN-a. Može se naći na <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=195> (poslednji put pristupljeno 24.10.2023).

Da stvar bude gora, Vlada Kosova je maja 2023. godine pokrenula inicijativu za smenu druge članice, Kimete Gashi. Ista je 13. jula ove godine, glasovima 58 poslanika Skupštine Kosova, razrešena funkcije članice Odbora TRN-a. Ovaj proces su propratile brojne polemike kako unutar Skupštine, tako i u javnom mnjenju, postavljajući pitanje kako je ovaj slučaj pokrenut, jer nije ispoštovan član 93. ZJN-a, koji jasno propisuje u kom slučaju treba pokrenuti smenu člana odbora TRN-a.

Svrha ovog kratkog dokumenta je da se pozabavi ovom činjenicom sa osvrtom na pravila ZJN-a u vezi sa razrešenjem člana TRN-a, ali i Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (ZOFDUNA). Dakle, pored ZJN-a kao sektorskog zakona, ZOFDUNA bliže uređuje element kada član kolegijalnog tela nezavisne agencije treba i može biti smenjen².

Predlog Vlade za razrešenje članice odbora TRN-a u suprotnosti sa ZJN-om

Vlada Kosova je 10. maja 2023. godine predložila Skupštini Kosova da razreši jednog od članova odbora TRN-a zbog tendera za insulin Ministarstva zdravlja (MZ).

Prema ZJN-u, suspendovanje i razrešenje člana TRN-a podlaže istim pravilima i procedurama kao i za članove Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN). Dakle, prema članu 93 ZJN-a: „Ako, u bilo koje vreme, Vlada ili Skupština smatraju da postoje osnove za uklanjanje bilo kojeg člana RKJN, (čitaj TRN), mogu da upute stvar nadležnom sudu radi donošenja odluke, dostavljajući svoje valjane razloge i sve dokaze koje sud traži“. Naprotiv, u slučaju članice odbora TRN-a, predlog za njeno razrešenje došao je na sednici Vlade Kosova gde je njeno razrešenje predloženo Skupštini uz obrazloženje da je prekršila profesionalnu etiku, a da nisu predloženi dokazi ili bilo kakve sudske odluke, kako to propisuje član 93. ZJN-a³.

Odluka Vlade o predmetnom razrešenju glasi: „Telo za razmatranje nabavki, prilikom odlučivanja o predmetu PSh br. 397/22, suprotno primarnom zakonodavstvu, konkretno Zakonu br. 04/L-190 o medicinskim proizvodima i uređajima, pokušava da dozvoli da se insulin stavi u promet na tržištu bez ovlašćenja o tržišnom plasmanu, time ugrožavajući javno zdravlje. S obzirom da je na čelu komisije u ovom predmetu bila gđa Kimete Gashi, Vlada odlučuje kao u dispozitivu ove odluke, odnosno predlaže njeno razrešenje.“

Međutim, odluka TRN-a u slučaju insulina nije bila presudna jer je stvar već vraćena na ponovnu procenu od strane naručioca (Ministarstvo zdravlja) i o tome nije doneta konačna odluka. Međutim, predlog Vlade je dostavljen Skupštini gde je i izglasan jula 2023. godine. Istog meseca, politički subjekat Demokratski savez Kosova (LDK), uputio je odluku Skupštine na ocenu ustavnosti i zakonitosti Ustavnom sudu.

² Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, vidi članove 43, 46 i 47: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18684> (poslednji put pristupljeno 10.11.2023).

³ Zakon o javnim nabavkama, članovi 93,101 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 24.10.2023)

Predlog Vlade za razrešenje članice odbora TRN-a u suprotnosti sa ZOFDUNA-om

Pravo na definisanje kriterijuma za razrešenje člana kolegijalnog organa posebnim zakonom priznaje i ZOFDUNA. Prema ovom zakonu (član 46, stav 1), uslovi za imenovanje rukovodioca ili člana upravnog organa nezavisne agencije određuju se zakonom o osnivanju agencije. Takođe, postupak razrešenja rukovodioca i člana upravnog organa propisuje se zakonom o osnivanju i Poslovníkom Skupštine (član 47). Dakle, u slučaju TRN-a, to podrazumeva Zakon o javnim nabavkama. Takođe, zakonom o osnivanju propisuje se postupak izbora, odobravanja i saglasnosti za rukovodioca i člana upravnog organa.

Dakle, kao što se može primetiti, postupak razrešenja članice odbora TRN-a nije bio u skladu sa sektorskim zakonom.

Štaviše, ZOFDUNA uređuje sistem upravljanja radom agencija, bilo da su izvršne, regulatorne ili nezavisne. U konkretnom slučaju, dakle nezavisnih agencija, kao što je slučaj sa TRN-om, rad agencije stalno nadzire skupštinski odbor koji pokriva relevantnu oblast odgovornosti, u slučaju TRN-a, Odbor za budžet, finansije, rad i transfere. Sistem upravljanja učinkom prema ovom zakonu povezan je sa usaglašavanjem godišnjeg plana učinka između agencije i relevantnog odbora a agencija podnosi izveštaj za narednu godinu kroz izveštaj o učinku. Dakle, prvo agencija predlaže nacrt plana do 30. novembra date godine, zatim se ciljevi, pokazatelji i zadaci razmatraju i dogovaraju sa relevantnim funkcionalnim odborom do 31. decembra date godine. Nakon usvajanja plana učinka, agencija podnosi izveštaj u prva tri meseca naredne godine za koju je plan rada sačinjen, kroz godišnji izveštaj o radu.

Dakle, neostvarivanje zadovoljavajućeg nivoa realizacije ciljeva prema planu rada dve godine za redom, predstavlja razlog da funkcionalni odbor predloži Skupštini razrešenje kompletnog odbora jedne nezavisne agencije. Međutim, čak i da je to zbog lošeg rada, Vlada ponovo nema pravo da Skupštini predloži razrešenje člana TRN-a. Kako se navodi u članu 93. ZJN-a, Vlada može pokrenuti pitanje razrešenja pri nadležnom sudu i to sa dokazima, a ne u Skupštini i bez dokaza, kao što se desilo u ovom slučaju.

Zaključak

Postupak razrešenja članice odbora TRN-a je neuobičajen jer ni sektorski zakon (ZJN) ni zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (ZOFDUNA) ne predviđaju takvu proceduru. Dakle, u ovom slučaju Vlada je tražila od Skupštine njenu smenu, dok ZJN kaže da Vlada može da traži od nadležnog suda da je razreši. S druge strane, ZOFDUNA propisuje da se kako imenovanje tako i razrešenje jednog člana upravnog tela nezavisne agencije vrši u skladu sa sektorskim zakonom. Takođe, ovaj zakon favorizuje sistem upravljanja učinkom kao glavni ili osnovni kriterijum na osnovu kojeg funkcionalni odbor može glasanjem na sednici pokrenuti zahtev za razrešenje odbora ili člana odbora jedne nezavisne agencije.

Preporuke

- Pokretanje razrešenja člana ili rukovodioca upravnog organa nezavisne agencije treba vršiti samo u skladu sa sektorskim zakonom ili zakonom kojim se ta agencija osniva;
- Iako Vlada može predložiti Skupštini da imenuje člana upravnog tela nakon izbora sprovedenih otvorenim postupkom, Vlada mora da primeni sektorski zakon kada je reč o pokretanju razrešenja člana upravnog tela nezavisne agencije;
- U slučaju člana TRN-a, ako je Vlada nezadovoljna radom jednog ili više članova, predlog za njegovo razrešenje se mora podneti nadležnom sudu, uz naznaku razloga i dokaza u prilog ove inicijative. Ovaj postupak važi do izmene ZJN-a od strane Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT) i usvajanja od strane Skupštine Kosova;
- Vlada mora stalno da konsultuje ZOFDUNA kada je u pitanju ocenjivanje rada nezavisnih agencija, kako bi ispoštovala zakonska pravila u svakom slučaju kada se radi o imenovanju ili razrešenju člana ili članova jedne nezavisne agencije.

