

# Nedostatak krivičnog gonjenja u predmetima falsifikovanja dokumentacije u javnim nabavkama

## Uvod

Javne nabavke predstavljaju jedan od najosetljivijih procesa potrošnje novca iz javne kase, kojim javne institucije ugovaraju izvođenje radova, robe i usluge. Zakon o javnim nabavkama<sup>1</sup> (ZJN), obavezuje sve naručioce da obezbede da se javna sredstva koriste ekonomično, tretirajući privredne subjekte jednako i bez diskriminacije.

Efikasnost, transparentnost i jednakost predstavljaju osnovna načela funkcionalnog sistema nabavki, ali neretko je ovaj proces praćen sumnjama na korupciju, usled složene prirode tenderskih postupaka, velikih ugovora koji se dodeljuju pri ugovaranju radova, roba i usluga i političkog uticaja pri izboru uspešnih ponuđača. Borba protiv korupcije u javnim nabavkama iziskuje sveobuhvatan pristup svih učesnika kako bi odigrali aktivnu ulogu u sprovođenju preventivnih mera i sankcija, u slučajevima u kojima se zabeleže zloupotrebe.


Jedan od najučestalijih vidova narušavanja integriteta javnih nabavki je falsifikovanje dokumenata i podnošenje lažnih podataka pri podnošenju ponuda. Falsifikovanje dokumentacije i iznošenje lažnih podataka na tenderu samo su dva od oblika kojima se manifestuju prekršaji u javnim nabavkama. Međutim, ova dva oblika kršenja imaju jedinstven pravni osnov za brzo izricanje upravnih sankcija, što u slučaju Kosova predstavlja diskvalifikaciju od daljeg učešća na tenderu na određeno vreme.

ZJN predviđa diskvalifikaciju privrednih subjekata koji predoče lažne podatke, ili falsifikuju dokumenta o aktivnostima nabavke, na period do jedne (1) godine<sup>2</sup>. Ovu diskvalifikaciju vrši Telo za razmatranje nabavki (TRN), na zahtev naručilaca, bez potrebe da se izneti navodi potvrde od strane suda<sup>3</sup>.

1 Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 1. Može se naći na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 10.11.2023).


2 Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 99.2. Može se naći na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 10.11.2023).

3 Ibid.



„Na osnovu pismenog zahteva naručioca u vezi sa dostavljanjem lažnih podataka ili falsifikovanog dokumenta od strane privrednog subjekta, TRN je dužan i nadležan je da razmotri i diskvalifikuje privrednog subjekta od daljeg učešća u javnoj nabavci. na period do jedne (1) godine“.

Predstavljanje lažnih podataka ili bilo kog falsifikovanog dokumenta od strane privrednih subjekata, sem ZJN-om, takođe je sankcionisano Krivičnim zakonikom Kosova<sup>4</sup>, koji predviđa:



„Ko god svesno krši pravila javne nabavke tokom ponude za davanje ugovora javne nabavke, predstavljanjem lažne dokumentacije, tajnih protivzakonitih sporazuma ili preduzme neku drugu nezakonitu radnju sa ciljem obmane u proceduri javne nabavke i radi uticanja na odluku ugovornog autoriteta u proceduri javne nabavke, kažnjava se novčanom kaznom i zatvorom do 5 (pet) godina.

Razlozi koji dovode do diskvalifikacije od strane TRN-a služe ujedno i kao pravni osnov za krivičnu istragu, pa bi svaka diskvalifikacija trebalo da bude predmet istražnog postupka tužilaštva. Iako se imena svih privrednih subjekata koji su diskvalifikovani objavljuju na takozvanoj „crnoj listi“, zajedno sa odgovarajućim odlukama koje sadrže obrazloženje i trajanje diskvalifikacije, ovo istraživanje pokazuje da u većini slučajeva ovi privredni subjekti nisu krivično istraženi od strane tužilaštva.

Nedostatak krivične istrage protiv privrednih subjekata koji iznose lažne podatke i falsifikuju dokumentaciju, rezultira zloupotrebom javnog novca od strane nesavesnih privrednih subjekata, dovodi do gubitka kredibiliteta savesnih privrednih subjekata i građana u javne institucije i u ceo proces raspisivanja javnih tendera.

<sup>4</sup> Zakonik br. 06/L-074 Krivični zakonik Republike Kosovo. Član 415 „Zloupotreba i prevare u javnim nabavkama“. Može se naći na: <https://md.rks-gov.net/desk/inc/media/6A2D4377-6AE1-4530-909F-3FB2680CD1EC.pdf> (poslednji put pristupljeno 20.11.2023).

## Diskvalifikacija kao nedovoljna upravna mera

Telo za razmatranje nabavki je od 1. januara 2021. do 1. novembra 2023. godine diskvalifikovalo 30 privrednih subjekata iz učešća u javnim nabavkama, po osnovu da su te kompanije dostavile lažne podatke ili falsifikovanu dokumentaciju<sup>5</sup>.

Broj diskvalifikovanih privrednih subjekata nije veliki jer se radi o periodu od skoro tri godine. Međutim, mali broj diskvalifikacija može se objasniti nekolicinom faktora. Prvobitno, TRN je ostao bez funkcionalnog odbora u periodu od 14 meseci (1. april 2021 – 23. jun 2022)<sup>6</sup>, za koje vreme nije imao priliku da razmotri žalbe o diskvalifikaciji privrednih subjekata.

Drugi faktor koji je uticao na neizricanje ove mere su kašnjenja samog TRN-a u razmatranju zahteva za diskvalifikaciju. Na primer, u poslednja tri slučaja diskvalifikacije, TRN-u je trebalo više od godinu dana da odluči o zahtevima naručilaca u nastavku:

- NPB protiv „Dona Impex”, zahtev je podnet 22. marta 2022, dok je odluka TRN-a doneta 27. jula 2023, ili nakon 492 dana.
- Opština Đakovica protiv Lux Carpet Sh.P.K, zahtev je podnet 6. juna 2022, dok je TRN doneo svoju odluku 15. novembra 2023. ili nakon 527 dana.
- Kosovska policija protiv NTSh Trio Med, zahtev je podnet 15. avgusta 2022, dok je odluka TRN-a doneta 15. novembra 2023, ili nakon 457 dana.

Zakašnjenja u donošenju odluka u vezi sa diskvalifikacijom privrednih subjekata koji falsifikuju dokumenta ili iznose lažne podatke negativno utiču na sve strane uključene u ovaj proces, jer:

- nesavesni privredni subjekti nastavljaju da učestvuju na javnim tenderima, što dovodi do finansijskih gubitaka po poštena preduzeća.
- U odsustvu odluke TRN-a, naručioci su prinuđeni da potpišu ugovore sa privrednim subjektima protiv kojih su sami podneli zahteve za diskvalifikaciju (slučaj Opština Prizren protiv Matkos Pharm Sh.P.K<sup>7</sup>).
- Gubitak poverenja građana u pravdu i integritet procesa javnih nabavki.
- U nedostatku ili kašnjenju diskvalifikacije, nesavesni privredni subjekti se samo podstiču da nastave sa praksama prevare u tenderima.

Osim zakašnjenja u donošenju odluka od strane TRN-a, naručioci se ustručavaju da podnesu zahteve za diskvalifikaciju čak i u slučajevima kada tu sumnju potvrde nadležni organi.

Takav je bio slučaj i u vezi sa ugovorom zaključenim između Opštine Gnjilane i kompanije „ARF Sh.P.K.”, u vrednosti od 155 hiljada evra, za koji je istraživanjem potvrđena sumnja da je privredni subjekat kome je dodeljen ugovor podneo svoju ponudu prilaganjem falsifikovane preporuke Ministarstva odbrane<sup>8</sup>. U nastavku, Demokratija Plus (D) je tražila od Opštine Gnjilane, kao naručioca, da pokrene zahtev pri TRN-u za diskvalifikaciju ovog privrednog subjekta. Međutim, Opština Gnjilane nije odgovorila i nije pokrenula zahtev za diskvalifikaciju, iako je u vezi sa ovim ugovorom podignuta optužnica protiv ovog privrednog subjekta, zbog sumnje da je umešan u zloupotrebe i prevare u javnim nabavkama.

<sup>5</sup> Podaci sa zvanične stranice TRN-a. Aktivna crna lista i arhiva. Može se naći na: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Reports/Complaint-ByBlackList> (poslednji put pristupljeno 20.11.2023).

<sup>6</sup> Odbor Telo za razmatranje nabavki. Može se naći na: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=195> (poslednji put pristupljeno 20.11.2023).

<sup>7</sup> Demokratija Plus „Praćenje javnih nabavki u pet opština”. Može se naći na [https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/01/17-01-23\\_Monitorimi-i-prokurimit-publik-ne-pese-komuna.pdf](https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/01/17-01-23_Monitorimi-i-prokurimit-publik-ne-pese-komuna.pdf) (poslednji put pristupljeno 11.11.2023).

<sup>8</sup> Ibid.

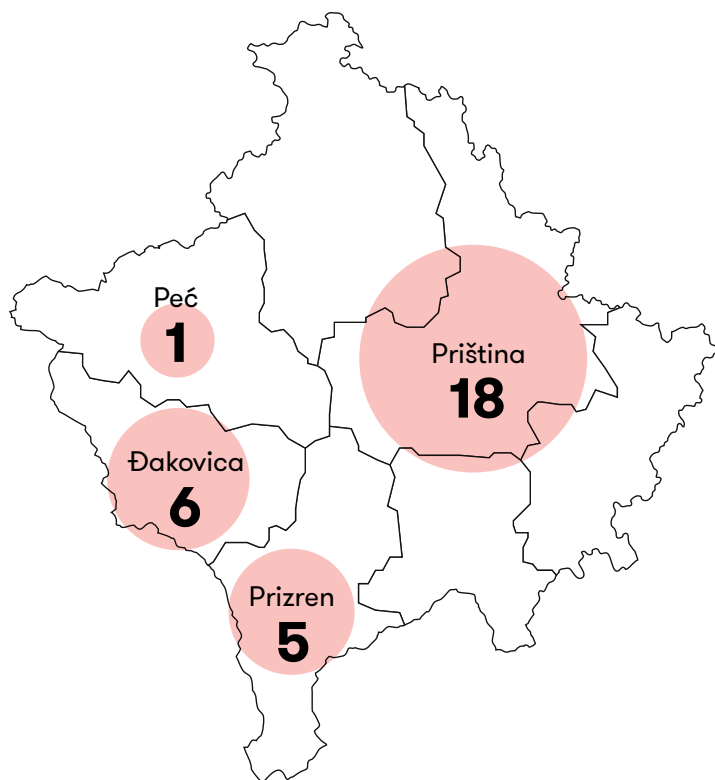
## Nedostatak krivičnog gonjenja privrednih subjekata koje je diskvalifikovao TRN

Svaki slučaj diskvalifikacije iz učešća u aktivnostima nabavke trebalo bi da bude polazna tačka istražnog procesa tužilaštva, koji na kraju može rezultirati krivičnim sankcijama nakon odluke nadležnog suda. U praksi, u većini slučajeva, diskvalifikacija predstavlja kraj institucionalnih mera protiv ovih nesavesnih subjekata.

D+ je podneo zahteve za pristup informacijama u četiri osnovna tužilaštva, u čijoj nadležnosti se sumnja da su diskvalifikovane kompanije podnele svoje ponude sa falsifikovanim/lažnim dokumentima.

Od 30 slučajeva diskvalifikacije u periodu januar 2021 - septembar 2023:

- U nadležnosti Osnovnog tužilaštva u Prištini dogodilo se **18 slučajeva**;
- **6 slučajeva** se desilo u nadležnosti Osnovnog tužilaštva u Đakovici;
- **5 slučajeva** se desilo u nadležnosti Osnovnog tužilaštva u Prizrenu;
- **1 slučaj** se desio u nadležnosti Osnovnog tužilaštva u Peći.



Na pitanje D+ da li postoji ili da li je pokrenuta istraga tužilaštva na osnovu provere u registrima i pisarnici ovih tužilaštava<sup>9</sup>, proizilazi sledeće:

- Osnovno tužilaštvo u Prištini je identifikovalo sedam slučajeva koja su u toku/ili su procesirani u vezi sa privrednim subjektima koji su diskvalifikovani tokom ovog perioda.
- Osnovno tužilaštvo u Đakovici nije pokrenulo nijedan slučaj u vezi sa diskvalifikovanim privrednim subjektima tokom ovog perioda.
- Osnovno tužilaštvo u Prizrenu nije pokrenulo nijedan slučaj u vezi sa diskvalifikovanim privrednim subjektima tokom ovog perioda.
- Osnovno tužilaštvo u Peći nije pokrenulo nijedan slučaj u vezi sa diskvalifikovanim privrednim subjektima tokom ovog perioda.

Ovi podaci jasno pokazuju da privredni subjekti koji na kraju budu diskvalifikovani se u većini slučajeva ne nalaze kao predmet krivičnog gonjenja, iako pravni osnov po kome su diskvalifikovani predstavlja krivično delo.

## ZAKLJUČAK

Na Kosovu svaki zahtev za diskvalifikaciju koji TRN odobri predstavlja krivično delo, dok nečinjenje pravosudnih organa, u slučajevima kada postoji odluka da su se privredni subjekti prijavili na javne tendere sa falsifikovanim/lažnim dokumentima, služi kao podsticaj privrednim subjektima da nastave da se ponašaju na ovaj način, koristeći prednost nedostatka krivičnih sankcija i dalje podrivajući integritet ovog procesa.

Za borbu protiv ovog oblika korupcije neophodan je sveobuhvatan i proaktivan pristup, pri čemu će Tužilaštvo morati da vodi i istražuje svaki slučaj diskvalifikacije u javnim nabavkama. Potreba za krivičnom istragom takođe služi kao podsetnik drugim privrednim subjektima, da ne može postojati krivična amnestija kada je reč o korumpiranim radnjama a ove pravne radnje će ojačati integritet procesa javnih nabavki generalno.

Borba protiv ovog oblika korupcije koji se pojavljuje u fazi raspisivanja tendera vraća istinsku konkurenciju između privrednih subjekata i podstiče fer konkurenciju između njih, donoseći na kraju koristi po građane.

<sup>9</sup> U cilju zaštite pretkrivične istrage i gonjenja krivičnih dela, zatražen je samo odgovor da li su ovi predmeti otvoreni, ili su bili otvoreni u Tužilaštvu.