



Pad krova objekta Opštine Priština – alarm za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama

maj 2024

Uvod

Dana 18. januara 2024. godine, kao posledica lošeg kvaliteta radova, vetar je srušio krov novog objekta Opštine Priština, izazivajući materijalnu štetu i nanoseći povrede ljudima¹. Ovaj događaj je razotkrio posledice koje je izazvalo nesankcionisanje kompanija koje u kontinuitetu krše Zakon o javnim nabavkama (ZJN).

Ova kratka analiza ima za cilj da otkrije određene slučajeve prevara u javnim nabavkama koje nadležni organi nisu sankcionisali. Takođe, analiza svedoči da su, čak i kada su preduzeća ili njihovi vlasnici kažnjeni od strane sudova za prevare u javnim nabavkama, kazne bile veoma blage, što nije obeshrabilo ove kompanije da nastave sa istim prevarama. Na kraju, analiza nudi par preporuka upućenih relevantnim institucijama, u cilju unapređenja sistema i povećanja integriteta javnih nabavki.

NBT-ING Sh.P.K i istorija prevara u javnim ugovorima

Opština Priština je januara 2023. godine izdvojila 700.000,00² evra za rekonstrukciju krova objekta nove opštine. Ugovor je dodeljen kompaniji NBT-ING Sh.P.K., koja je ponudila 386,096.29 evra, odnosno oko 313,903.71 evra manje od predviđene vrednosti za ovu aktivnost nabavke. Kompanija koja je dobila ugovor i koja je izvela radove na krovu objekta opštine, ima istoriju prevara u javnim nabavkama.

1 Šta se desilo sa krovom novog objekta Opštine Priština. Kallxo.com, 2024.LINK: <https://kallxo.com/komuna/cka-ndodhi-me-kulmin-e-objektit-te-ri-te-komunes-se-prishtines/>

2 Tender sa brojem nabavke 616-22-14609-5-1-1. LINK: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/Document-Management/DokumentPodaciFrm.aspx?id=2614795

Kao što će biti prikazano u nastavku, vlasnik kompanije NBT-ING Sh.P.K. u dva različita slučaja je osuđen od strane suda za falsifikovanje i prevaru na javnim tenderima, ali kompaniji nikada nije zabranjeno učešće u aktivnostima javnih nabavki.

Prvi slučaj - Kompanija NBT-ING Sh.PK je 2018. godine podnela svoju ponudu koja je sadržala falsifikovanu dokumentaciju na tenderu za „Izgradnju puta Mušutište- Vërbeshticë-Štrpce“, procenjene vrednosti od 1.000.000,00 evra, koji je pokrenula opština Suva Reka³. Za ovu prevaru, Osnovni sud u Prizrenu – Ogranak u Suvoj Reci je presudom br. 341/2019 od 29.06.2021, vlasnika kompanije oglosio krivim, za krivično delo falsifikovanje dokumenata i izrekao mu je novčanu kaznu od 900.00 evra.

Drugi slučaj - Kompanija NTB-ING Sh.P.K. nastavila je da dobija javne ugovore, poput tendera „Renoviranje objekta Specijalnog tužilaštva“, procenjene vrednosti od 999,800.00 evra⁴. U ovoj aktivnosti nabavke koja je sprovedena 2020. godine, ova kompanija je ponovo načinila prevaru, tako što je ponovo podnela svoju ponudu sa falsifikovanim dokumentima. U ovom predmetu, Osnovni sud u Prištini – Odeljenje za teška krivična dela, je presudom br. 450/2021 od dana 10.10.2022. oglosio krivim vlasnika NTB-ING Sh.P.K. za zloupotrebu i prevaru u javnim nabavkama, izrekavši mu novčanu kaznu od 2,000.00 evra i kaznu zatvora od godinu dana. Ovu presudu potvrdio je Apelacioni sud rešenjem br. 602/2022, od dana 12.01.2023.

Dakle, i pored dva slučaja kažnjavanja odlukama nadležnih sudova iz 2018. i 2020. godine za prevare u javnim nabavkama, kompanija NTB-ING Sh.P.K je ponovo podnela svoju ponudu i dobila tender Opštine Priština 2023. godine za rekonstrukciju krova zgrade objekta nove opštine. Razlog za to bio je taj što naručioci (Opština Suva Reka u prvom slučaju i Tužilački savet Kosova u drugom slučaju) nisu podneli Telu za razmatranje javnih nabavki (TRJN) zahtev da odnosnu kompaniju diskvalifikuju i da je posledično eliminišu, u smislu mogućnosti da ponovo konkuriše na javnim tenderima.

„Crna lista“ kao neiskorišćeni mehanizam u borbi protiv prevara u javnim nabavkama

U slučajevima kada kompanije koje nameravaju da dobiju javne ugovore podnesu svoje ponude sa falsifikovanim dokumentima ili daju lažne podatke, javne institucije su odgovorne da primene zakonske mehanizme koji obezbeđuju njihovo kažnjavanje.

Jedan od najefikasnijih mehanizama koji se može primeniti u slučajevima kada kompanije podnesu svoje ponude sa falsifikovanim dokumentima ili deklarišu lažne podatke, jeste njihova diskvalifikacija u smislu daljeg učešća na javnim tenderima, ili takozvana, „crna lista“. Glavna prednost ove mogućnosti koju ZJN predviđa je brzina kojom se može doneti odluka da se jedna kompanija uvrsti na „crnu listu“ imajući u vidu da TRN može, mimo sudske odluke, odlučiti o diskvalifikaciji kompanija na period do jedne (1) godine, postupajući po zahtevu javne institucije (naručioca)⁵.

Iako su sudovi u dva navrata potvrdili da je kompanija NBT-ING Sh.P.K. falsifikovala dokumentaciju, Opština Suva Reka i Tužilački savet Kosova kao naručioci, nisu podneli zahtev za diskvalifikaciju kompanije, uprkos činjenici da je preduzimanje takve radnje bila njihova isključiva odgovornost. Naime, ove dve institucije je trebalo da podnesu takav zahtev u trenutku sumnje na falsifikovanje dokumenata.

3 Tender sa brojem nabavke 624-17-4850-5-1-1. LINK: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=170683

4 Tender sa brojem nabavke 250-19-8457-5-1-1. LINK: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=839000

5 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, član 99.2. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Ako se pozovemo na slučajeve diskvalifikacije u posljednje tri godine (od 1. januara 2021. do 1. januara 2024. godine), TRN je diskvalifikovao 36 kompanija⁶ od učešća u javnim nabavkama. Ovaj broj je mali zbog činjenice da se radi o trogodišnjem periodu, tokom kojeg je dodeljeno oko 30 hiljada javnih ugovora⁷. „Crna lista“ je jedini postojeći pravni mehanizam koji naručiocima omogućava da odigraju proaktivnu ulogu u očuvanju integriteta javnih nabavki. S druge strane, diskvalifikacija samo 36 kompanija tokom perioda od tri (3) godine, odražava veoma malu upotrebu ovog mehanizma.

Izricanje blagih sankcija od strane sudova

Pored „crne liste“ kao instrumenta za borbu protiv prevara u javnim nabavkama, drugi instrument je i krivična sankcija koju izriče sud, na osnovu Krivičnog zakonika Republike Kosovo, predviđenih za krivična dela falsifikovanje, prevara i zloupotreba u javnim nabavkama.

Za razliku od prvog instrumenta (crna lista), koji pokreće institucija kao naručilac, na početku istraga za krivična dela u javnim nabavkama, u ovom slučaju, tužilaštvo je to učinilo po službenoj dužnosti. Problem u vezi sa drugim instrumentom se odnosi na blage sankcije izrečene kompanijama za koje se dokaže da su krive za prevare u javnim nabavkama. Dakle, sudovi izriču blage sankcije koje ne dovode do poboljšanja situacije na terenu uprkos odredbama Krivičnog zakonika. O ovome svedoče i odluke sudova u vezi sa radnjama kompanije NBT-ING Sh.P.K.

Uprkos činjenici da je Krivični zakonik na snazi 2018. godine predviđao novčanu kaznu ili kaznu zatvora do tri (3) godine⁸, za svakog ko falsifikuje ispravu, vlasnik kompanije NBT-ING Sh.PK, u prvom slučaju kažnjen je novčanom kaznom od samo 900.00 evra. U drugom slučaju, iako je novi Krivični zakonik usvojen 2019. godine samo povećao meru kazne zatvora u takvim slučajevima, vlasnik kompanije je osuđen na novčanu kaznu od 2.000,00 evra i kaznu zatvora od jedne (1) godine. Vredi napomenuti da prema Krivičnom zakoniku usvojenom 2019. godine, za predmet falsifikovanja, zaprečena je novčana kazna i kazna zatvora do četiri (4) godine za svakog ko sastavi falsifikovani dokument ili promeni originalni dokument u nameri da ga koristi kao original⁹, dok je novčana kazna ili kazna zatvora do (5) godina zaprečena protiv svakoga ko izvrši delo prevare i zloupotrebe u javnim nabavkama¹⁰.

Takve kazne nisu srazmerne nivou rizika koje postupci prevare kompanija nose sa sobom. Štaviše, ove kazne, osim što pokazuju duboki nesklad između težine prekršaja i kazne, podstiču na buduće vršenje istih radnji, kao što je to slučaj sa kompanijom kojoj je dodeljen ugovor za rekonstrukcija krova objekta Opštine Priština.

6 Odsustvo krivičnog gonjenja za slučajeve falsifikovanja dokumenata u procesima nabavke, 2023. Demokratija Plus. LINK: https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/12/27-12-23_Mungesa-e-ndjekjes-penale-per-rastet-e-falsifikimit-te-dokumente-ne-proceset-e-prokurimit-publik.pdf

7 Javna nabavka u brojkama tokom 2022. godine, 2023. Demokratija Plus. LINK: https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/05/22-05-2023_Prokurimi-publik-ne-numra-gjate-vitit-2022-1.pdf

8 Službeni list Republike Kosovo. Krivični zakonik br. 04/L-082 Republike Kosovo, član 398. Stavljen van snage Krivičnim zakonikom br. 06/L-074 Republike Kosovo. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2834>

9 Službeni list Republike Kosovo. Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo, član 390.1. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2834>

10 Službeni list Republike Kosovo. Krivični zakonik br. 06/L-074 Republike Kosovo, član 415.1. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2834>

Nedostaci Zakona o javnim nabavkama

Pored propusta institucija da postupe u skladu sa pravima i odgovornostima na koje smo se prethodno osvrnuli, drugi problem je i postojanje praznina u zakonskom okviru koje neodgovarajućim kompanijama omogućavaju da nastave da dobijaju javne ugovore.

U načelu, ZJN zabranjuje učesće u aktivnostima nabavke ili realizaciju jednog ugovora kompanija, ako je bilo koji rukovodilac, menadžer ili direktor date kompanije oglašen krivim od strane nadležnog suda u poslednjih deset godina¹¹. Međutim, ova zakonska odredba, prema tumačenju Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN)¹², uključuje samo rukovodioce, menadžere ili direktore koji su trenutno zaposleni u kompaniji, dok isključuje bivše rukovodioce, menadžere ili direktore koji su ranije bili na ovim funkcijama, a koji su počinili krivična dela u korist kompanije.

S obzirom da ova odredba, prema tumačenju RKJN-a, važi samo na sadašnje osoblje i ne uključuje rukovodioce, menadžere ili direktore koji su možda činili krivična dela u okviru kompanije u prošlosti, ona krči put kompaniji da prevaziđe bilo kakve potencijalne poteškoće u svom radu, tako što će promeniti tim kompanije, ili tačnije tako što će samo promeniti svog vlasnika, menadžera ili direktora.

11 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama, član 65, stav 3, tačka 1. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

12 Zahtev za tumačenje dostavljen RKJN-u od strane D+ dana 24.01.2024.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Iz gorenavedenog, se mogu izvući sledeći zaključci:

- Pad krova objekta Opštine Priština treba da posluži kao alarm za sve javne institucije, sa posebnim akcentom na one institucije koje direktno sprovode ZJN, da preduzmu adekvatne radnje da suzbiju negativne pojave u javnim nabavkama;
- Nekorišćenje pravnih mehanizama kao što je „Crna lista“ ukazuje na nedostatak svesti među organima za sprovođenje zakona, u vezi sa preventivnim efektima ovih mehanizama, kao i izbegavanjem odgovornosti. Činjenica da slučaj vode pravosudni organi, ne znači da su druge institucije oslobođene odgovornosti i prava da traže diskvalifikaciju;
- Minimalne kazne nisu dovoljne za sankcionisanje počinitelaca krivičnih dela u javnim nabavkama. Velika razlika između stepena opasnosti dela i izrečene sankcije stvara kulturu nekažnjivosti, narušavajući integritet ovog procesa;
- ZJN predviđa zakonske praznine koje ostavljaju prostora za manipulacijama, kada je reč o tome da li treba kazniti rukovodiocima kompanije koji više nisu na rukovodećim funkcijama, ali je prevarena načinjena u vreme kada su isti bili na tim rukovodećim funkcijama;

Na osnovu ovih zaključaka, mogu se uputiti sledeće preporuke:

- U svakom slučaju kada javne institucije (naručioci) otkriju da je privredni subjekat dostavio falsifikovana dokumenta ili dao lažne izjave, iste su dužne da podnesu zahtev TRN-u da datu kompaniju diskvalifikuje;
- Prilikom donošenja odluke, sud treba da vodi računa o nastalom riziku i da srazmerno sa prekršajem izrekne kaznu učinocima krivičnih dela u javnim nabavkama, odnosno da poštuje načelo srazmernosti između pričinjene štete i izrečene mere;
- Pored izricanja kazne koja srazmerno odgovara delu, pravosudni organi moraju obezbediti primenu i drugih mera predviđenih Krivičnim zakonikom, koje obezbeđuju efikasno sprovođenje kazni;
- Novi Zakon o javnim nabavkama i podzakonski akti treba da propišu zabranu učešća u javnim tenderima onih kompanija koje su promenile svoje rukovodeće osoblje, kako bi izbegle uslove podobnosti.