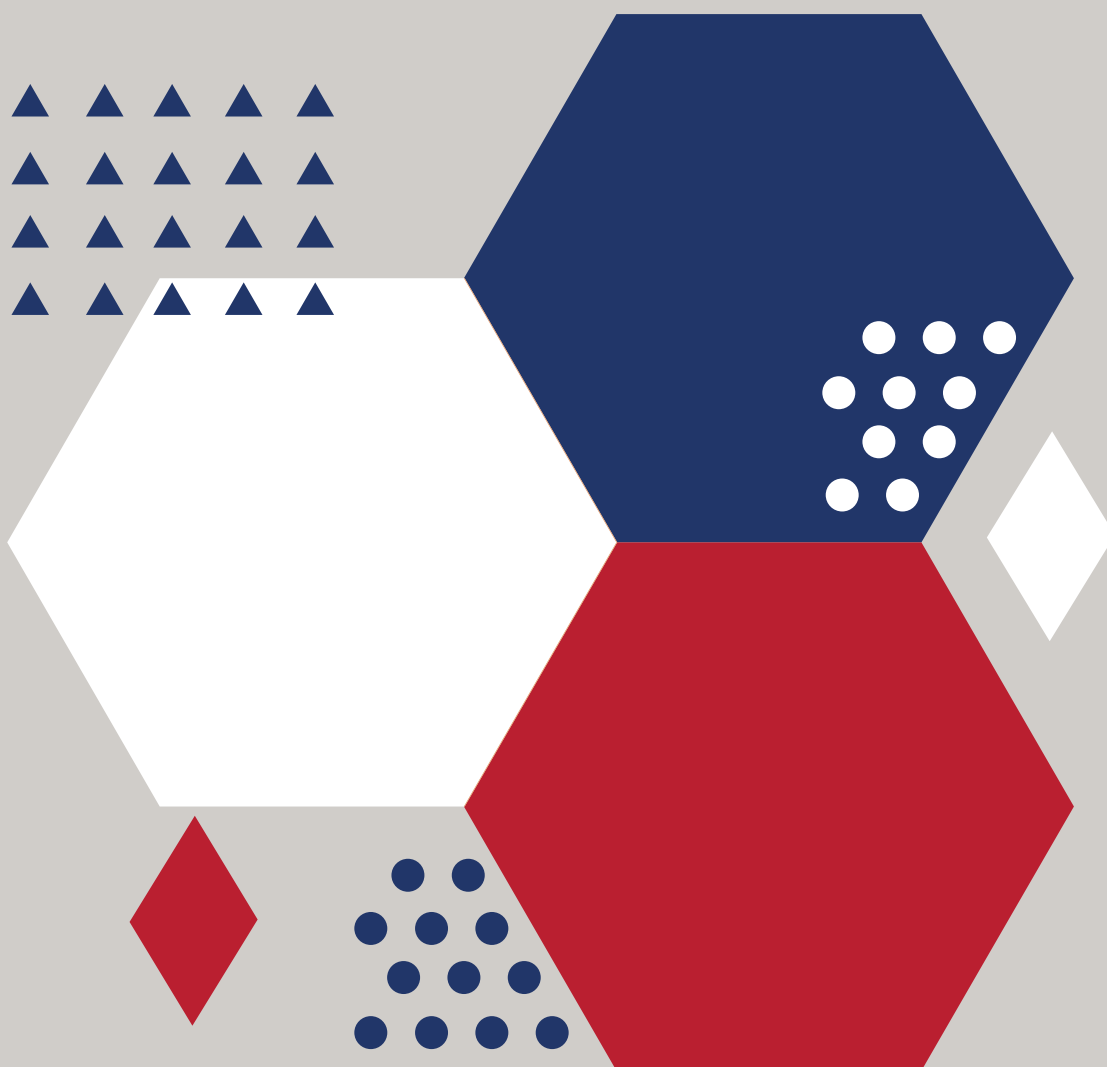




USAID

NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA

Ocena rada Tela za razmatranje nabavki: Šestomesečni pregled i preporuke (jul - decembar 2023)



Ocena rada Tela za razmatranje nabavki: Šestomesečni pregled i preporuke (jul - decembar 2023)

USAID-ova aktivnost za integritet kosovskih opština

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI: Stavovi autora izneti u ovom izveštaju ne odražavaju nužno stavove Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID) ili Vlade Sjedinjenih Država.

Spisak skraćenica

- D+** → Demokratija Plus
- GPS** → Grupa privrednih subjekata
- MO** → Ministarstvo odbrane
- MZ** → Ministarstvo zdravlja
- MŽSPPI** → Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture
- N** → Naručilac
- PS** → Privredni subjekat
- SML** → Sistem za upravljanje predmetima
- TRN** → Telo za razmatranje nabavki
- ZJN** → Zakon o javnim nabavkama

Sadržaj

Spisak skraćenica	4
Pregled izveštaja	6
Uvod	7
Broj i priroda odluka TRN-a u drugoj polovini 2023. godine	8
Trajanje procesa odlučivanja i posledice po javne nabavke	9
Odluke u korist javnog interesa	11
Nedoslednost odluka	12
Odluke bez konstatacije komisije za razmatranje	13
Zakašnjenja u odlučivanju	16
Delimično osnovane odluke i neodbijanje naknade na ime izjavljene žalbe	18
Transparentnost	19
Angažovanje stručnjaka, greške i neadekvatno postupanje u predmetima	21
Zaključak	23
Preporuke	24

Pregled izveštaja

Ovaj izveštaj o praćenju, koji je pripremila Demokratija Plus (D+), koju je angažovala USAID-ova aktivnost za integritet kosovskih opština (KMI), predstavlja procenu rada Tela za razmatranje nabavki (TRN). Ista je zasnovana na praćenju koje su obavili posmatrači duž šestomesečnog perioda, od jula - decembra 2023. godine. Posmatrači su obavili posmatranje odluka i praksi TRN-a, u nameri da procene nepristrasnost ovog mehanizma u postupanju po žalbama koje su izjavile različite stranke. Izveštaj posebno ističe napredak koji je ostvaren i različite izazove u radu TRN-a, u drugoj polovini 2023. godine, među kojima:

- zakašnjenja u odlučivanju;
- greške stručnjaka;
- nedoslednost u odlučivanju;
- odluke bez konstatacija (konačnih rezultata);
- odsustvo transparentnosti.

Duž perioda praćenja, TRN je često propustio da ispoštuje zakonski rok za donošenje odluka po žalbama koje su izjavili privredni subjekti. Prema Zakonu o javnim nabavkama (ZJN), zakonski rok za odlučivanje je 34 dana, ali se u posebnim slučajevima može produžiti za dodatnih 20 dana¹. Još jedna situacija identifikovana u drugom polugodištu 2023. godine je tendencija TRN-a da donosi odluke, koje nisu sadržale jasne zaključke. Ovaj pristup daje mogućnosti žaliocima da pobiju odluke naručilaca pri nadležnim sudovima.

Duž perioda razmatranja, posmatrači su primetili značajan porast delimičnog usvajanja žalbi, što je praksa koja je skoro u potpunosti otklonjena u prvih šest meseci 2023. godine². Delimično usvajanje je omogućilo TRN-u da u potpunosti vrati naknadu za izjavljivanje žalbe privrednim subjektima, čak i ako je odluka doneta u korist naručioca.

Uzimajući u obzir prethodne izveštaje organizacija građanskog društva, posmatrači su u ovom slučaju izveštavali i o pitanjima transparentnosti TRN-a. Izveštaj ukazuje na poboljšanje po pitanju transparentnosti ovog tela, istovremeno ističući pitanja na koja treba odgovoriti, kao što je objavljivanje međuvremenih izveštaja na njihovoj internet stranici, neprenošenje svih sastanaka onlajn, nepostavljanje obaveštenja na internet stranici o rasporedu održavanja ovih sastanaka, neka dokumenta se ne postavljaju na tačne datume, a odluke se dele u skeiranom formatu čije je očitavanje teško. Ovo su istovremeno neki od glavnih nalaza proizašlih iz ovog izveštaja.

¹ Službeni list Republike Kosovo, Zakon o javnim nabavkama na Kosovu (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), član 117, tačka 1, (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

² Izveštaj D+ o praćenju rada TRN-a (januar - jun 2023), (https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/09/18-09-23_Organi-Shqyrtues-i-Prokurimit-Monitorim-dhe-rekomandime.pdf)

Uvod

Telo za razmatranje nabavki (TRN) je nezavisno administrativno telo koje je nadležno da razmatra žalbe na javne nabavke koje izjave dobavljači, pružaoци usluga i/ili izvođači radova (poznati kao privredni subjekti). Po dospevanju pisane žalbe izjavljene na odluku naručioca, TRN ima mandat da razmotri ove žalbe u zakonom propisanim rokovima, kako bi obezbedio njihovo blagovremeno rešavanje. Po završetku procesa razmatranja, TRN donosi pismenu odluku u kojoj se osvrće na žalbene navode stranke i odlučuje o aktivnosti nabavke na koju je žalba izjavljena.

U drugoj polovini 2023. godine, poput prvih šest meseci, TRN je funkcionisao bez kompletiranog odbora, usled činjenice da je Skupština Kosova smenila jednog njegovog člana početkom jula 2023. godine³ na zahtev Vlade Kosova. Ova smena, uz obrazloženje da je prekršen kodeks profesionalne etike u slučaju aktivnosti nabavke insulina, izazvala je burnu polemiku. Vlada nije dala konkretno obrazloženje za zahtev za razrešenje samo jednog člana, iako su u komisiji za razmatranje u kojoj je doneta odluka da se tender za insulin vrati na ponovno razmatranje, bila još druga dva člana odbora TRN-a. Štaviše, nije objavljen nijedan dokument ili ocena koja bi dokazala da je smenjen član prekršio profesionalnu etiku. Ova odluka je potom završila na Ustavnom sudu, za ocenu njene zakonitosti i ustavnosti. Prošlo je više od 150 dana bez odluke ovog organa. Efikasnost odbora bila je ugrožena jer su tri preostala člana morala da upravljaju većim obimom posla, koji je dodatno povećan prenosom 173 nerešene žalbe iz prvih šest meseci 2023. u drugu polovinu 2023. godine. Takođe, zabeležen je porast u broju žalbi u drugoj polovini 2023. godine, dostigavši ukupan broj od 623, što predstavlja povećanje od 177 žalbi u odnosu na prvih šest meseci.

Da ovo pitanje bude još složenije, TRN je početkom avgusta 2023. godine odlučio da izmeni Poslovnik br. 01/2020 o radu TRN-a. TRN je 8. avgusta 2023. izmenio član 21⁴, predmetnog Poslovnika, konkretno se pozivajući na formiranje i sastav komisija za razmatranje, shodno vrednosti ugovora na koje je izjavljena žalba TRN-u. Utvrđeno je da pojedinačne komisije moraju da razmatraju žalbe na ugovore u vrednosti do 300,000.00 evra. Međutim, ova izmena nije propraćena transparentnošću, imajući u vidu da o istoj nije održana nijedna javna diskusija.

Uprkos pomenutoj izmeni, nastavljena su kašnjenja u procesu donošenja odluka.

Nekoliko dana nakon što je Skupština oktobra 2023. godine izglasala imenovanje novog člana odbora, čineći da ovaj organ bude funkcionalan sa četiri člana, jedan od članova izabranih prošle godine podneo je ostavku novembra 2023. iz ličnih razloga. Ovaj odlazak ostavio je odbor u nepotpunom sastavu.



U drugoj polovini 2023. godine, TRN je funkcionisao bez kompletiranog odbora

623

žalbe u roku od šest meseci



Izmena Poslovnika o radu TRN-a, propraćena je odsustvom transparentnosti

³ Odluka o smeni članice Odbora TRN-a ([https://kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2023_07_18_\(13_07_2023\)Vendimpershkarkim-ineznj.KimeteGashingapozitaeanetaresseOrganitShqirtuesteProkurimit_6gwUfqvDpj.pdf](https://kuvendikosoves.org/Uploads/Data/SessionFiles/2023_07_18_(13_07_2023)Vendimpershkarkim-ineznj.KimeteGashingapozitaeanetaresseOrganitShqirtuesteProkurimit_6gwUfqvDpj.pdf)), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

⁴ Izmenjen Poslovnik br. 01.2020 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?Id=32d256d8-2a52-ee11-b5bc-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

Broj i priroda odluka TRN-a u drugoj polovini 2023. godine

Broj i vrste odluka TRN-a u prvoj polovini 2023. godine:

579

odluka

U toku je rad na

216

žalbi

TRN je održao

38

rasprava

D+ je pratio odluke koje je TRN doneo od 1. jula do 31. decembra 2023. godine. U ovom periodu, TRN je doneo 579 odluka, dok su 216 i dalje u postupku. Duž ovog perioda, održano je ukupno 38 rasprava sa uključenim stranama.

Podela odluka donetih tokom ovog izveštajnog perioda je sledeća:



289

odluka je doneta u korist PS koji su izjavili žalbe.



290

odluka je bilo protiv PS-a koji su izjavili žalbe.



U 85

slučajeva, odluke TRN-a nisu bile u istoj ravni sa preporukama stručnjaka.

Kada je reč o primljenim žalbama, podela je bila sledeća:



81

žalba ticala se obaveštenja o ugovoru.



115

žalbi protiv obaveštenja o otkazivanju aktivnosti nabavke.



376

žalbi odnosilo se na obaveštenja o dodeli ugovora.



Takođe, bilo je

7

drugih žalbi.

Trajanje procesa odlučivanja i posledice po javne nabavke

Zakašnjenja koja nastupe usled izjavljivanja žalbi mogu dovesti do značajnih kašnjenja u kapitalnim investicijama, utičući mesecima na projekte značajne vrednosti. Tenderi koji imaju sezonski uticaj, kao što su letnje i zimsko održavanje puteva, posebno su u opasnosti od negativnog uticaja na građane. Obustavljanje ovih aktivnosti nabavke moglo bi imati negativne efekte na javne usluge i infrastrukturu, dodatno naglašavajući hitnost odgovora i rešavanja žalbe, na blagovremen i efikasan način.

Na primer, TRN je kasnio 172 dana da donese odluke o tenderu za „Proširenje nacionalnog puta N25, Priština - Besi - Podujevo, partije 0, 1, 2, 3 i strukture - partija 5”, aktivnost koju je pokrenuo MŽSPPI. Predmet je podnet TRN-u 15. juna 2023. godine, dok je komisija za razmatranje donela svoju odluku 4. decembra 2023. godine. Zapravo, prvobitno su u ovom predmetu tri stručnjaka odbila da prihvate mandat za njegovo preliminarno razmatranje. Takođe, tokom procesa je smenjen i predsednik komisije za razmatranje, nakon što je prethodno dao ostavku. Takođe, komisija je zatražila tumačenje Regulatorne komisije za javne nabavke prilikom razmatranja ovog slučaja. Ovi faktori su doprineli produženju roka za donošenje odluke u ovom slučaju.

Slično tome, nastupilo je zakašnjenje u trajanju od 133 dana u aktivnosti nabavke „Postavljanje horizontalne, vertikalne signalizacije i putne opreme u Opštini Gnjilane“ koju je pokrenula Opština Gnjilane, procenjene vrednosti od 340,000.00 evra. TRN-u je izjavljena žalba 7. avgusta 2023. godine, dok je komisija za razmatranje donela svoju odluku 18. decembra 2023. godine. Navodi podnosioca žalbe odnosili su se na činjenicu da je opština pogrešno ocenila njihovu konkursnu dokumentaciju i preporuke o izvođenju sličnih radova. Takođe, i u ovom predmetu je promenjena komisija za razmatranje duž trajanja samog procesa, pošto je jedan od članova podneo ostavku na funkciju člana odbora TRN-a, dok je angažovanje drugog člana do odluke o ovom predmetu oduzelo dosta vremena, s obzirom da je morao da analizira predmet iz početka, kako bi doneo zaslužnu odluku.

U drugom predmetu, komisiji za razmatranje je trebalo više od 100 dana da donese odluku u aktivnosti nabavke „Izgradnja fekalne i atmosfenske kanalizacione mreže“ koju je pokrenula Opština Podujevo, procenjene vrednosti od 3,061,853.52 evra. TRN-u je izjavljena žalba 31. jula 2023. godine, dok je komisija za razmatranje donela svoju odluku 21. novembra 2023. godine.

Ova zakašnjenja u donošenju odluka, takođe uzrokovana okolnostima koje su nastupile duž ovog perioda u TRN-u, uključujući ostavku ili smenu članova, nanose materijalnu štetu uključenim privrednim subjektima, i su uticala na blagostanje građana. Takva zakašnjenja mogu poremetiti planirane poslovne operacije i investicije, utičući kako na privredne subjekte tako i na javnost. Neposredno rešavanje žalbi je od suštinskog značaja za nesmetano izvođenje projekta i izbegavanje finansijskih poteškoća i prekida za sve zainteresovane strane.

Tokom perioda praćenja, TRN je primio žalbu privrednog subjekta „Professional Alarm LLC“, izjavljenu protiv naručioca, Opštine Priština, za aktivnost nabavke „Postavljanje kamera u prestonici“. Predviđena vrednost projekta iznosila je 1,350,000.00 evra. Međutim, ovu žalbu je trebalo odbiti kao neprihvatljivu u trenutku prijema. Žalba operatera je bila u suprotnosti sa članom

Duž perioda praćenja, TRN je razmotrio žalbu PS-a, koja je trebalo da bude odbijena kao neprihvatljiva

108/A⁵ ZJN-a, imajući u vidu da je sam naručilac njegov zahtev za razmatranje odbio kao neprihvatljiv, imajući u vidu da je izjavio žalbu mimo zakonom propisanog roka.

Posledično, TRN nije trebalo da procesuiru žalbu, što znači da nije trebalo da odredi nijednog stručnjaka za razmatranje, dok je u konačnici žalba trebalo da bude odbijena, kao neprihvatljiva.

TRN je upoznat o ovom administrativnom propustu tek po dobijanju odgovora naručioca, Opštine Priština, na žalbu. Ovim nadzorom je dato pravo naručiocu, kao što je i priznato u objavljenoj odluci⁶. Ovakvi administrativni propusti TRN-a dovode do nepotrebnih troškova po ovaj organ, posledično negativno utičući na poverenje javnosti. Štaviše, naručilac se suočava sa značajnim posledicama usled nepostojanja ugovora.

⁵ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 108/A, tačka 3, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/-068 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

⁶ Broj odluke 732/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/0ba6badf-e082-ee11-b5bd-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

Odluke u korist javnog interesa

Član 132, tačka 1.2. Zakona o javnim nabavkama, predviđa da TRN može delimično ili u potpunosti staviti van snage jedan ugovor, u slučaju da konstatuje da je potpisan pre isteka roka za čekanje od 10 dana⁷, od trenutka objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora do trenutka njegovog potpisivanja.

TRN je u jednom slučaju evidentirao takvu povredu, ali zasnivajući odluku na javnom interesu, nije obustavio ili raskinuo ugovor.

Za aktivnost nabavke „Proširenje nacionalnog puta N25, Priština - Besi - Podujevo, partije 0, 1, 2, 3 i strukture - partija 5” koju je pokrenuo naručilac, Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSP-PI), procenjene vrednosti od 37,599,981.94 evra, kompanija Sallahu Sh.P.K. koja je učestvovala na ovom tenderu, izjavila je svoju žalbu TRN-u 16. juna 2023. godine, u kojoj se pozvala na nekoliko povreda ugovora, među kojima i nepoštovanje roka koji je morao da istekne do potpisivanja ugovora. TRN je 172 dana kasnije, odlukom 397/23⁸, potvrdio da je naručilac postupio u suprotnosti sa ZJN-om, pošto nije obustavio aktivnost nabavke nakon žalbe TRN-u i potpisao je ugovor a da nije ispoštovao istek roka za čekanje, nakon obaveštenja o dodeli ugovora. Shodno tome je TRN za ovaj prekršaj tražio opoziv licence službeniku odgovornom za nabavke u naručiocu, ali nije obustavio ili raskinuo ugovor.

Komisija je ostavila na snazi odluku naručioca koja je bila u suprotnosti sa ZJN-om, uprkos činjenici da je bila u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama, pozivajući se prevashodno na načelo opšteg javnog interesa. Odluka je doneta na osnovu člana 104, tačka 4⁹ ZJN-a, u skladu sa kojim TRN mora uzeti u obzir moguće posledice radnji ili mera kojima se može naneti šteta, uključujući i javni interes. ZJN, član 132, tačka 2.4¹⁰, predviđa mogućnost naknade štete PS-u koji je izjavio žalbu, u slučaju da se konstatuje povreda naručioca. Međutim, ovaj nalog nije izdat za predmetni slučaj, s obzirom da je TRN potvrdio da je žalbeni PS bio neodgovarajući, imajući u vidu da nije ispunio zahteve tenderskog dosijea.

7 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 132, tačka 1.2, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/-068 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

8 Odluka broj 397/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/45dec33f-6d93-ee11-b5be-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

9 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 104, tačka 4 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

10 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 132, tačka 2.4 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

Nedoslednost odluka

Da bi obezbedio doslednost u odlučivanju, TRN još uvek nije osmislio posebnu detaljnu metodologiju koja omogućava donošenje jednoobraznih odluka i isto postupanje sa žalbama. Tokom svečanog događaja na kome je puštena u funkciju interna platforma, Sistem za upravljanje predmetima (SML), TRN je upoznao prisutne da će ovaj sistem pomoći odboru TRN-a da obezbedi doslednost u odlučivanju i jednako postupanje sa žalbama. SML koji je osmišljen za internu upotrebu, imao je za cilj da poveća doslednost u odlučivanju, omogućavajući prijem žalbi u čitljivom formatu i omogućavajući odboru da pristupi svim žalbama i odlukama, od slučaja do slučaja¹¹. Međutim, iako je tokom ovog perioda praćenja ostvaren napredak u doslednosti odluka, i što TRN sada koristi internu bazu podataka u tu svrhu, D + je primetio da ima još prostora za poboljšanjima u ovom smeru. Konkretno, u jednom slučaju je primećeno da postoji nedostatak doslednosti.

Svaki put kada se jedna žalba privrednog subjekta oceni neosnovanom, obično se odbija naknada za izjavljivanje žalbe. Međutim, u jednom konkretnom slučaju, TRN nije odbio naknadu za izjavljivanje žalbe subjektu koji ju je izjavio, iako je njegova žalba bila odbijena. Za aktivnost nabavke „Unapređenje elektronske platforme za nabavke - povezivanje sa sistemom trezora koju je pokrenula Centralna agencija za nabavke (CAN), predviđene vrednosti od 75,000.00 evra, privredni subjekat „Cactus Sh.A“ izjavio je žalbu TRN-u protiv odluke o dodeli ugovora. Stručnjak koji je razmatrao ovaj predmet dao je pravo PS-u koji je izjavio žalbu, preporučujući poništavanje odluke o dodeli ugovora i vraćanje predmeta na ponovnu procenu.

Međutim, komisija za razmatranje je bila mišljenja da postupci naručioca i ocene stručnjaka za razmatranje čine dovoljnu osnovu za ponovnu procenu aktivnosti nabavke. U ovom slučaju, TRN je odbio žalbu, ostavljajući na snazi odluku naručioca, sa time da je dozvolio vraćanje naknade za izjavljivanje žalbe¹². Naknada za izjavljivanje žalbe se vraća njenom podnosiocu u trenutku kada se oceni opravdanom ili u slučaju da subjekat povuče žalbu. Zakon o javnim nabavkama ne predviđa mogućnost vraćanja u slučaju povlačenja žalbe. Umesto toga, Poslovnik o radu TRN-a propisuje slučajeve u kojima se naknada vraća, nakon povlačenja žalbe.

TRN je svoju odluku obrazložio pozvavši se na Poslovnik o radu TRN-a, član 31. tačka 6¹³. U skladu sa Poslovnikom, u slučaju da se žalba smatra osnovanom ili PS odustane od žalbe, podnosilac žalbe može da podnese zahtev za povlačenje depozita uplaćenog u vreme podnošenja žalbe.

U jednom konkretnom slučaju, TRN nije oduzeo naknadu za izjavljivanje žalbe od žalioca, iako je odbio žalbu

11 Telo za razmatranje nabavki, saopštenje za medije, 31.01.2023 (<https://oshp.rks.gov.net/sq/Pages/Details?id=351>)

12 Odluka TRN-a (<https://oshp.rks.gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/2776fda8-777d-ee11-b5bd-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

13 Poslovnik Tela za razmatranje nabavki, član 31, tačka 6 (<https://oshp.rks.gov.net/sq/Documents/Download?id=0d49ce49-afc2-eb11-b59b-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31 decembra 2023)

Odluke bez konstatacije komisije za razmatranje

Primarna funkcija TRN-a kao nadzornog organa je da oceni zakonitost odluka koje donose naručioci i da odgovori na žalbene navode. Međutim, tokom ovog perioda, D + je primetio nekoliko slučajeva u kojima je TRN doneo odluku, a da nije došao do određenog zaključka. U nekim slučajevima, TRN je zaključio postupke a da nije konstatovao stanje, ni u korist naručioca niti u korist privrednog subjekta. Uprkos odsustvu konačne odluke, TRN je preporučio podnosiocima žalbe da svoj predmet pokrenu dalje na sudu.

U tri slučaja, odluke komisije za razmatranje nisu sadržale jasan zaključak

Primer slučaja: Opština Srbica protiv GPS Everlight SHPK, NNSH RISI-COM, ITE Engineering SHPK Ogranak na Kosovu

Dana 29.09.2023. godine, Opština Srbica je, u svojstvu naručioca, objavila obaveštenje o ugovoru za aktivnost nabavke: „Energetske usluge shodno Administrativnom uputstvu br. 06/2021 o energetske uslugama (esco)“. Naručilac je sproveo otvoreni postupak za ovu uslugu, procenjene vrednosti od: 2,500,000.00 € . Otvaranje ponuda za ovu aktivnost nabavke održano je 19.10.2022. Učesnik u ovoj aktivnosti nabavke je bio samo jedan PS, koji je podneo ponudu u svojstvu grupe privrednih subjekata. Nakon toga, dana 06.12.2022. godine, objavljuje obaveštenje o odluci naručioca, proglašavajući za uspešnog ponuđača GPS Everlight SHPK, NNSH RISI-COM, ITE Engineering SHPK ogranak na Kosovu.

Nakon isteka zakonskog roka za podnošenje zahteva za ponovno razmatranje i bez prihvatanja takvog zahteva, u skladu sa zakonskim rokovima propisanim ZJN-om, konkretno članom 108/A¹⁴ naručilac je 13. 12. 2022. godine objavio obaveštenje o dodeli ugovora. Nakon objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, naručilac nije preduzeo nikakve radnje u periodu od 7 meseci. Dana 17. 07. 2023. godine objavljeno je obaveštenje o otkazivanju aktivnosti nabavke koje se pozivalo na nedostatak budžetskih sredstava. Razlog za otkazivanje „nedostatak budžetskih sredstava“ se zasnivao na članu 9. ZJN-a, stav 3¹⁵, član 8 Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama i uputstva 001/2023 u slučajevima odsustva potvrde o izdvajanju sredstava.

Nezadovoljan ovakvom odlukom naručioca, PS „Everlight“, podnosilac žalbe koji je ranije proglašen za uspešnog ponuđača u sklopu ovog tendera, dana 04.08.2023. godine podneo je žalbu TRN-u, pod brojem protokola 547/23¹⁶. Stručnjak za razmatranje ovog predmeta je preporučio poništavanje odluke naručioca o poništenju aktivnosti i nastavak postupaka predviđenih aktivnošću nabavke.

¹⁴ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 108/A (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

¹⁵ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 9 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>,) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

¹⁶ Žalba izjavljena TRN-u (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/f408b397-c532-ee11-b5ba-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

Sa druge strane, komisija za razmatranje nije donela odluku niti u prilog odluke naručioca o poništavanju aktivnosti, ni protiv žalbe privrednog subjekta „EVERLIGHT Sh.P.K“. U ovom jedinstvenom slučaju, komisija za razmatranje je donela odluku bez konačne konstatacije, predlažući žalbenom PS-u da se obrati nadležnom sudu, što je praksa koja se do sada još nije susrela. TRN je opravdao ovaj pristup tvrdnjom da se objavljivanjem obaveštenja o dodeli ugovora od strane naručioca, aktivnost nabavke smatra zatvorenom. TRN je argumentovao da je vreme za izjavljivanje žalbi, kako naručiocu tako i TRN-u istekao, i da su postupci naručioca nastupili po zaključivanju aktivnosti nabavke.

Komisija za razmatranje je u svojoj odluci nabrojala prekršaje koje je naručilac učinio u ovoj aktivnosti nabavke. TRN je zabeležio da je naručilac, otkazivanjem ove aktivnosti nabavke, prekršio zakonske odredbe o javnim nabavkama. Pošto član 62 ZJN-a¹⁷ precizira u kojim slučajevima se aktivnost nabavke može prekinuti, i član 43 Poslovnika RKJN-a¹⁸ predviđa slučajeve u kojima se postupak nabavke može prekinuti, TRN nije našao opravdanim, obrazloženje naručioca za prekid ovog postupka, ni u jednoj od ovih odredaba. Komisija za razmatranje je identifikovala zakonske odredbe o javnim nabavkama od značaja za ove postupke naručioca. Razlog je bio taj što je u skladu sa zakonskim odredbama, naručilac dužan da u svim svojim radnjama postupa zakonito, i da isto potvrdi pre pokretanja aktivnosti nabavke, ali i u kasnijim fazama, ali ne i u fazi objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, u kojoj se očekuje da stranke potpišu ugovor. Razlog je taj što se objavljivanjem obaveštenja o dodeli ugovora od strane naručioca, aktivnost nabavke smatra zatvorenom usled isteka roka za izjavljivanje žalbe naručiocu i TRN-u, a ove radnje naručioca nastupaju nakon zaključivanja aktivnosti nabavke.

Komisija za razmatranje je ocenila da njen rad u vezi sa ovim predmetom prestaje objavljivanjem obaveštenja o dodeli ugovora i istekom rokova za žalbe naručiocu i TRN-u. TRN je svoju odluku zasnovao na članu 10. ZJN, koji ne predviđa kada prestaje funkcija TRN-a u razmatranju jedne žalbe, ali govori o transparentnosti u postupku javnih nabavki. Tačka 3 ovog člana¹⁹, na kojoj je TRN zasnovao svoju odluku, precizira u kojim slučajevima zainteresovane strane ne mogu da podnesu zahtev za pristup dokumentima u jednoj aktivnosti nabavke, dakle ne govori o periodu kada prestaje funkcija TRN-a kada je reč o postupanju ovog organa po žalbi.

Ministarstvo zdravlja protiv „Infosoft Systems“

U aktivnosti nabavke „Održavanje 70% HV zdravstvenog informacionog sistema (ZIS) u zdravstvenim ustanovama“ koju je pokrenulo Ministarstvo zdravlja u svojstvu naručioca, procenjene vrednosti od 720,000.00 evra, komisija za razmatranje je upotrebila sličan pristup primećen u slučaju Opštine Srbica.

Stručnjak za razmatranje ocenio je neosnovanom žalbu PS-a „Infosoft Systems“ na odluku Ministarstva zdravlja o otkazivanju aktivnosti nabavke. Za razliku od predmeta naručioca, Opštine Srbica, stručnjak za razmatranje je predložio da se potvrdi odluka naručioca a žalba odbije kao neosnovana. Komisija u ovom slučaju nije uzela u obzir mišljenje stručnjaka i u svojoj odluci je predložila da se PS obrati sudu, ne dajući pravo naručiocu za donetu odluku.

17 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 62 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

18 Poslovnik o radu Regulatorne komisije za javne nabavke, član 43 (<https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/Regulloret%20e%20Pun%C3%ABs%20e%20Komisionit%20Rregullativ%20t%C3%AB%20Prokurimit%20Publik.pdf>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

19 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 10, tačka 3 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

Ministarstvo zdravlja protiv „Flamur Isufi” B.I.

U paralelnom scenariju, Komisija za razmatranje je donela isti zaključak u administrativnom razmatranju, takođe za aktivnost „Nabavka opreme za mikrobiološke laboratorije u Nacionalnom institutu za javno zdravlje (NIJZK) - partija 2“ koju je pokrenuo naručilac, Ministarstvo zdravlja (MZ), procenjene vrednosti od 359,600.00 evra. MZ je doneo obaveštenje o otkazivanju potpisivanja ugovora, uz obrazloženje da postoje sumnje u ograničavanje konkurencije. Stručnjak za razmatranje je žalbu privrednog subjekta „Flamur Isufi“ B.I. podnetu TRN-u smatrao osnovanom i tražio je da se aktivnost vrati na ponovnu procenu. Međutim, Komisija za razmatranje, slično prethodnim slučajevima, nije uzelo u obzir mišljenje stručnjaka. U svojoj odluci, komisija je predložila PS-u da se obrati sudu, ne prihvatajući odluku naručioca.

Važno je napomenuti da TRN ima mandat i zakonsku obavezu²⁰ da postupi po žalbenim navodima žalioaca i da na osnovu toga donese odluku o datom predmetu, u zakonom propisanom roku. Dakle, okončanje postupaka bez odluke TRN-a podrazumeva neispunjavanje obaveza i neobavljanje glavne funkcije TRN-a.

²⁰ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 98,99 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.) (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

Zakašnjenja u odlučivanju

Prema ZJN-u²¹ TRN je po dobijanju žalbe privrednog subjekta u obavezi da objavi odluku na internet stranici u roku od 34 dana. Stručnjak za razmatranje ima 10 dana da razmotri žalbu²², dok naručilac i privredni subjekat imaju četiri dana da odgovore na ekspertizu²³. Nakon toga, TRN ima rok od 15 dana da donese odluku, a u narednih pet dana mora da je objavi²⁴, što čini ukupno 34 dana. U određenim slučajevima, kada TRN smatra da je predmet složen, isti je ovlašćen da odloži rok za donošenje rešenja za najviše 20 dana. Tom prilikom, TRN mora da pruži obrazloženje i izjavu u kojoj je dužan da opravda produžetak.

Tokom perioda praćenja, TRN je doneo ukupno 406 odluka po žalbama izjavljenim u drugoj polovini 2023. godine. Sem toga, TRN je procesuirao 173 predmeta preneti iz prve polovine 2023. godine, što predstavlja ukupno 579 odluka objavljenih od 1. jula do 31. decembra 2023. godine. Izazov prekoračivanja zakonskog roka za rešavanje predmeta nastavio se i tokom ovog izveštajnog perioda. Od 579 objavljenih odluka, samo 147 žalbi je rešeno u zakonskom roku od 34 dana. Vredi napomenuti da je više od polovine ovih odluka bilo neblagovremeno ili nedopušteno, i da ih komisija uopšte ne uzima u razmatranje.

Kako je propisano ZJN-om, van roka od 34 dana, TRN je nadležan da odloži rok za donošenje rešenja za najduže 20 dana, odnosno ukupno 54 dana²⁵. Međutim, ovi produžeci moraju biti praćeni obrazloženjem i izjavom koja opravdava potrebu za produženjem.

579

odluka TRN-a u periodu
jul - decembar 2023

147

Samo
odluka u zakonom propisanom
roku

21 Službeni list Republike Kosovo, Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 115,116 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

22 Službeni list Republike Kosovo, Zakon o javnim nabavkama na Kosovu (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), član 114, tačka 1, (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

23 Službeni list Republike Kosovo, Zakon o javnim nabavkama na Kosovu (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), član 115, tačka 1, (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

24 Službeni list Republike Kosovo, Zakon o javnim nabavkama na Kosovu (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), član 117, tačka 1, (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

25 Službeni list Republike Kosovo, Zakon o javnim nabavkama na Kosovu (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), član 117, tačka 1, (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

Tokom perioda praćenja, D +²⁶ je našao da je u:



U **147**

predmeta, TRN doneo rešenje u roku od 34 dana.



U **142**

predmeta, TRN doneo rešenje u dodatnom roku od 54 dana.



U **290**

predmeta prekoračen rok od 54 dana.



U **57**

predmeta TRN-u trebalo više od 100 dana da donese odluku.

Tokom praćenja, D+27 je naišao na sledeće žalbe sa najdužim rokom za odlučivanje:

Proširenje nacionalnog puta N25, Priština - Besi - Podujevo, partije 0, 1, 2, 3 i strukture - partija 5, 172 dana do objavljivanja odluke.

Izgradnja Osnovne i niže srednje škole (ONSS) Požaran – Opština Vitina – nastavak radova, 166 dana do objavljivanja odluke.

Asfaltiranje puteva u selu Gadiš 138 dana do objavljivanja odluke.

26 Podaci su preuzeti sa internet stranice TRN-a (<https://oshp.rks-gov.net/sq/default/index>)

27 Podaci su preuzeti sa internet stranice TRN-a (<https://oshp.rks-gov.net/sq/default/index>)

Delimično osnovane odluke i neodbijanje naknade na ime izjavljene žalbe

Svaki privredni subjekat koji želi da ospori odluku naručioca mora da plati naknadu za žalbu koja može da košta od 100 do 5000 evra²⁸. Prema Poslovniku TRN-a, kada su žalbeni navodi u žalbi neosnovani, TRN mora odbiti naknadu za izjavljivanje žalbe²⁹.

Tokom perioda praćenja koje je obavio D+, naknada za izjavljivanje žalbe je odbijena privrednim subjektima (PS) u 117 slučajeva, u ukupnom iznosu od 149,940.66 evra. Ovaj iznos je za 60,007.67 evra manji nego u prvoj polovini 2023. godine³⁰, gde je naknada oduzeta u 97 slučajeva.

Prema Poslovniku o radu TRN-a, naknada za izjavljivanje žalbe se ne odbija u slučaju da je žalba osnovana, pre njenog razmatranja ili imenovanja stručnjaka i pre prihvatanja ekspertize ili u slučaju da je TRN proglasio nedopuštenom. Za razliku od prve polovine 2023. godine, TRN se u drugoj polovini godine ponovo vratio praksi delimičnog uvažavanja žalbi, ostavljajući na snazi odluku naručioca, i time obezbeđujući neodbijanje date naknade. Vredi napomenuti da delimično usvajanje nije propisano ni u jednom slučaju u Zakonu o javnim nabavkama.

U aktivnosti nabavke „Nabavka inventara (nameštaja) i bezbednosnih sefova za potrebe Ministarstva odbrane (MO) i Kosovskih bezbednosnih snaga (KBS) podeljena je u dva dela: 1. Nabavka kancelarijskog inventara i 2. Nabavka bezbednosnih sefova, koje je pokrenulo Ministarstvo odbrane u svojstvu naručioca, procenjene vrednosti od 150,000.00 evra, komisija za razmatranje je odgovorila na jedan od navoda žalbenog subjekta „Graniti“ Sh.P.K. Zahtev je navodio da naručilac u zahtevu za ponovno razmatranje nije ponudio činjenice i dokaze o odbijanju. Komisija za razmatranje je ovaj navod ocenila kao delimično osnovan, ali nije uticala na to da se aktivnost vrati na ponovnu procenu.

PS-u je oduzeta naknada za izjavljivanje žalbe u

117

slučajeva, u iznosu od **149,940.66 evra**

28 Službeni list Republike Kosovo, Zakon o javnim nabavkama na Kosovu (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), član 118, tačka 4, [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023].

29 Poslovnik o radu Tela za razmatranje nabavki (<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?Id=0d49ce49-afc2-eb11->), [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

30 Izveštaj D+ o praćenju rada TRN-a (januar - jun 2023), https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/09/18-09-23_Organi-Shqyrtues-i-Prokurimit-Monitorim-dhe-rekomandime.pdf

Transparentnost

TRN je i u drugoj polovini 2023. godine nastavio da beleži napredak u podizanju transparentnosti svog rada. Međutim, preostaju još neka pitanja koja treba da budu rešena u budućnosti. Zvanična internet stranica TRN-a i danas se pominje kao dragocena alatka koja je u velikoj meri povećala transparentnost unutar ove institucije; međutim ista se i dalje susreće sa problemima. Na internet stranici se nastavlja praksa postavljanja dokumenata u skeniranom formatu, što onemogućava pretraživanje teksta i očitavanje dokumenta na računaru.



TRN je ostvario napredak u povećanju transparentnosti svog rada, i dalje postoje neka pitanja koja iziskuju pažnju u budućnosti.



Internet stranica TRN-a i dalje sadrži nedostatke.



Na internet stranici se ne objavljuju zahtevi naručilaca da neki PS bude uvršćen na listu za diskvalifikaciju.

U periodu jul-decembar 2023. godine, TRN je na internet stranici objavio odluke o subjektima koji su stavljeni na listu za diskvalifikaciju, u odgovoru na zahteve naručilaca. TRN je dodao četiri privredna subjekta na ovu listu. Međutim, u odluci 413/23³¹ u dokumentu objavljenom na internet stranici nedostaje druga strana odluke, na kojoj se nalazi potpuno obrazloženje odluke ovog organa da diskvalifikuje privrednog subjekta iz aktivnosti nabavke u periodu od 3 meseca. Ovo telo još uvek ne objavljuje na svojoj internet stranici, u realnom vremenu, zahteve naručilaca koji predlažu da se određeni privredni subjekat uvrsti na listu za diskvalifikaciju. Jedan deo zahteva se objavljuje samo u slučaju kada TRN donese odluku o tom zahtevu. Objavljivanje zahteva naručioca da se jedan subjekat uvrsti na listu za diskvalifikaciju, sa navodima da su prekršili ZJN, bi uticalo na to da se poveća transparentnost TRN-a. U jednom slučaju, objavljivanje odluke TRN-a dovelo je do nejasnoća među zainteresovanim stranama. U predmetima 920 i 934/23 odbijena je žalba privrednih subjekata „NTSH Sharr Travel“ i „Autotransporti Sh.a“ ali odluka koju je objavio TRN navodi da je žalba osnovana. Ovakav tehnički propust stvara prostora za različita tumačenja.

31 Odluka broj 413/22 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/Documents/Download?id=0365e57b-7888-ee11-b5be-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

TRN treba da bude oprezan kada objavljuje odluke kako bi se izbegli nesporazumi, po mogućnosti objavljivanjem zaključka koji pojašnjava sve greške.

Štaviše, internet stranica beleži probleme u vezi sa pogrešnim objavljivanjem datuma. Mnoge žalbe, odluke i ekspertize sadrže netačan datum objavljivanja u sistemu. U nekim slučajevima, datum objavljivanja odluke od strane komisije nosi isti datum kao i datum podnošenja žalbe od strane privrednih subjekata, što izaziva zabunu. Ovaj problem je evidentan u predmetu broj 437/23³² gde se vidi da je datum žalbe isti kao i datum odluke komisije za razmatranje. Drugi primer je slučaj broj 476/23³³, gde ekspertiza nije objavljena sve do odluke komisije za razmatranje. Za razliku od ranije, tačni datumi žalbe i odluke nisu lako pristupačni, ali zahtevaju pretragu postavljenih dokumenata. D+³⁴ je tokom praćenja naišao na desetine slučajeva u kojima su podaci objavljeni pogrešno u sistemu (npr. predmeti 476, 490, 491, 516, 548, 582, 605, 612, 685, 695, 764, 983, 984/23).

Još jedno pitanje u vezi sa transparentnošću tiče se prenosa rasprava uživo, preko Youtube platforme, što i dalje predstavlja problem. Iako se tokom sastanka takođe vodi pisani zapisnik, privredni subjekat koji je izjavio žalbu ima mogućnost da pogleda sastanak nakon njegovog završetka preko Youtube platforme, međutim u tu svrhu moraju podneti pismeni zahtev TRN-u, da bi dobili link za emitovanje relevantnog sastanka.

Još jedan suštinski aspekt transparentnosti je obezbeđivanje javnog pristupa raspravama, putem prenosa uživo. Nažalost, raspored održavanja rasprava nije ažuriran na internet stranici TRN-a. Isti i dalje opravdava ovu praksu izražavajući zabrinutost zbog potencijalnih zloupotreba trećih strana. Posledično, jedini način za pristup prenosima je podnošenje zvaničnog zahteva TRN-u, koji zatim prosleđuje link za prenos. Zakašnjenja u odgovoru na ove zahteve mogu imati negativne posledice po zainteresovane strane i direktno će uticati na transparentnost ovog tela.

Tokom izveštajnog perioda je bilo slučajeva da rasprave uopšte nisu bile emitovane usled tehničkih problema, prema navodima TRN-a. Zabeleženi slučajevi kada rasprava nije bila prenošena uživo su predmeti 543/23³⁵ i 267/23³⁶.

32 Predmet u TRN-u broj 437/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Search?>), [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023].

33 Predmet u TRN-u broj 476/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Search?>) [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023].

34 Podaci su preuzeti sa internet stranice TRN-a (<https://oshp.rks-gov.net/sq/default/index>)

35 Broj predmeta: 543/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/6e0726c1-2a73-ee11-b5bd-005056ba09d5>), [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

36 Broj predmeta: 267/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/34bec04e-3530-ee11-b5ba-005056ba09d5>), [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

Angažovanje stručnjaka, greške i neadekvatno postupanje u predmetima

Ako TRN konstatuje da je privredni subjekat blagovremeno podneo žalbu i da ispunjava uslove iz stava 1. člana 111.³⁷ ZJN-a, TRN će odmah pristupiti imenovanju stručnjaka za razmatranje, shodno članu 113³⁸ odnosnog zakona.

Prema članu 114. ZJN-a³⁹, u roku od deset (10) dana od imenovanja, stručnjak za razmatranje je dužan da razmotri dokumentaciju o nabavci naručioca i relevantne beleške. Ako smatra neophodnim ili prikladnim, stručnjak može obaviti razgovore sa službenicima, zaposlenima ili savetnicima kako iz reda naručioca tako i iz reda strane koja je izjavila žalbu. Nakon toga, stručnjak za razmatranje daje komisiji za razmatranje TRN-a, podnosiocu žalbe i rukovodiocu naručioca sveobuhvatnu pismenu procenu odnosne aktivnosti nabavke.

Stručnjak za razmatranje igra važnu ulogu u procesu tako što preporučuje neophodne popravne radnje koje naručilac treba da preduzme. Ove radnje mogu uključivati: otkazivanje aktivnosti nabavke, dodelu ugovora ili rezultat konkursa za projektovanje, produženje roka, izmenu ili poništenje odluke naručioca ili preduzimanje bilo koje druge mere neophodne za otklanjanje povreda koje je naručilac učinio⁴⁰. Tokom ovog perioda, primećeno je da su ekspertize stručnjaka za razmatranje podnete blagovremeno.

Imenovanje stručnjaka za razmatranje u sastav TRN-a, ranije je rađeno ručno, međutim nedavnim uvođenjem elektronskog sistema u TRN-u, sada postoji mehanizam koji automatski generiše imena tri stručnjaka, za svaki slučaj koji razmatra komisija za razmatranje. Sa ove liste, administracija TRN-a imenuje najprikladnijeg stručnjaka koji će obaviti potrebnu procenu. U prethodnom izveštaju, D+ je preporučio da se promeni oblik imenovanja stručnjaka⁴¹. D+ je preporučio da elektronski sistem u okviru TRN-a automatski odredi stručnjaka koji će razmotriti dati predmet, što će samo po sebi povećati transparentnost rada TRN-a. Međutim, ova preporuka nije uzeta u obzir.

TRN je mišljenja da se ručni izbor stručnjaka od strane administracije nakon što sistem preporučí tri imena, nastavi i to iz nekoliko razloga. Prvo, postoji tendencija ponovljenih slučajeva, što su scenariji u kojima stručnjak možda nema traženu profesionalnu ekspertizu, potreba za još jednim stručnjakom i slučajevi u kojima složenost predmeta iziskuje fleksibilnost, izbegavajući nepotrebna ograničenja i štedeći vreme. D+ ostaje posvećen ideji da bi modifikovanje procesa izbora stručnjaka, posebno predlaganje samo jednog kandidata kroz sistem, doprinelo povećanju transparentnosti unutar ove organi-

**Imenovanje
stručnjaka u
sastav TRN-a vrši
se na poluautomatizovan način**

37 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo stav 1, član 111 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

38 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 113, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-068 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>) [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

39 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo stav 1, član 114 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), [poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

40 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 114, odgovornosti stručnjaka za razmatranje (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), [kome je poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023]

41 Izveštaj D+ o praćenju rada TRN-a (januar - jun 2023), https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/09/18-09-23_Organi-Shqyrtues-i-Prokurimit-Monitorim-dhe-rekomandime.pdf

zacije. Ova promena u sistemu bi trebalo da bude praćena mogućnošću menjanja imena stručnjaka, koje sistem preporuča, koji bi uvek bili praćeni dokumentom - obrazloženjem administracije o razlozima promene.

Što se tiče angažovanja stručnjaka za razmatranje, tokom perioda praćenja, D + je primetio da su ekspertize u većini slučajeva izdavane uz poštovanje zakonskog roka. Međutim, identifikovani su neki problemi uključujući slučajeve u kojima mišljenja stručnjaka ne uspevaju da odgovore na sve razmotrene navode i gde postoje nedostaci u davanju detaljnog obrazloženja u okviru izdatih mišljenja. Za žalbu privrednog subjekta SolvIT Sh.Pk, protiv naručioca, Opštine Priština, u aktivnosti „Nabavka pametnih (smart) tabli za potrebe obrazovnih ustanova u Opštini Priština“, komisija za razmatranje je bila prinuđena da u dva slučaja angažuje stručnjake za razmatranje. Prvi put je stručnjak za razmatranje preporučio da se žalba odbije kao neosnovana i da odluka naručioca o dodeli ugovora ostane na snazi. Međutim, komisija za razmatranje je odbacila mišljenje stručnjaka za razmatranje sa obrazloženjem da nije izrađeno u skladu sa članom 114, stav 1, u vezi sa članom 113 ZJN-a⁴², ne dajući dalje detalje u kom delu ti članovi nisu ispoštovani.

**Generalno,
mišljenja
stručnjaka
se objavljuju
u zakonskim
rokovima**

S druge strane, komisija je ukazala potpuno poverenje drugoj ekspertizi za istu aktivnost nabavke. Stručnjak je preporučio da se žalba uvaži kao delimično osnovana i da se predmet vrati na ponovnu procenu.

U drugom slučaju, za aktivnost „Nabavka laboratorijskog materijala“⁴³ koju je u svojstvu naručioca pokrenula Opština Gnjilane, stručnjak za razmatranje nije ispoštovao žalbu privrednog subjekta koji je pretpostavio da je privredni subjekat preporučan za ugovor podneo ponudu koja je sadržala nerelevantnu aparaturu/materijale. Komisija za razmatranje je bila protiv mišljenja stručnjaka, imajući u vidu da isti nije dao detaljna objašnjenja i okvalifikovao je žalbu kao neosnovanu. Komisija za razmatranje je konstatovala da je obrazloženje stručnjaka šturo i nije pružila dalje detalje, što je u suprotnosti sa članom 108/A, tačka 8.⁴⁴ ZJN-a koji precizira da se odbijanje mora detaljno obrazložiti. Istovremeno, komisija je konstatovala da stručnjak za razmatranje nije pružio ubedljive argumente, činjenice i dokaze da ubedi komisiju za razmatranje da je PS preporučan za ugovor podneo ponudu u skladu sa tenderskim dosijeom i obaveznim tehničkim specifikacijama. Sličan slučaj desio se u predmetu 366/23⁴⁵, gde su dva stručnjaka za razmatranje u periodu od 30 dana dala međusobno oprečne preporuke.

U drugom slučaju, aktivnost „Nabavka agregata“ koju je pokrenula Opština Gnjilane, (predmet 212/23⁴⁶), spoljni stručnjak nije u potpunosti odgovorio na navode podnosioca žalbe, ali je ocenio da je žalba bila neosnovana. Ovakav postupak je podstakao komisiju za razmatranje da donese odluku da se žalba GPS-a „Eor Group“ sh.p.k“ & „Contanti Generators“ usvoji kao osnovana i da se gorepomenuta aktivnost vrati na ponovnu procenu.

⁴² Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 114, stav 1 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772> (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

⁴³ Broj odluke 179/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/f75e57ad-c8f0-ed11-b5b8-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

⁴⁴ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo, član 108/A, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/-068 (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023)

⁴⁵ Broj odluke 366/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/f75e57ad-c8f0-ed11-b5b8-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

⁴⁶ Broj odluke 212/23 (<https://oshp.rks-gov.net/sq/ProcurementActivities/Download/bec51d99-092a-ee11-b5ba-005056ba09d5>), (poslednji put pristupljeno 31. decembra 2023).

Zaključak

NA OSNOVU PRAĆENJA KOJE JE OBAVLJENO U DRUGOJ POLOVINI GODINE, TRN SE I DALJE SUOČAVA SA NEKOLIKO ZNAČAJNIH IZAZOVA, KOJI SLEDE:

Zakašnjenja u odlučivanju

Konstantan problem sa kojim se TRN i dalje suočava je nepoštovanje zakonskih rokova za objavljivanje odluka. Ovaj kontinuirani problem ne samo da utiče na efikasnost i delotvornost procesa javnih nabavki, već i podriva poverenje zainteresovanih strana u sposobnost TRN-a da reši žalbe blagovremeno i pravično.

Jedna od glavnih posledica ovih kašnjenja je odugovlačenje aktivnosti javnih nabavki. Svaki put kada se žalba ne reši odmah i odluke nisu objavljene u propisanom roku, remeti se tok procesa nabavke. Neizvesnost sa kojom se suočavaju sve uključene strane, uključujući naručioce i PS, može potencijalno dovesti do kašnjenja projekata, finansijskih poteškoća i izgubljenih prilika za ekonomski razvoj.

Zakašnjenja mogu biti posebno štetna u slučajevima kada aktivnosti nabavke imaju sezonske ili vremenski osetljive implikacije. Na primer, tenderi koji se odnose na održavanje puteva tokom zime ili leta, ili nabavku robe za određene događaje, mogu imati ograničene mogućnosti. Zakašnjenja u odlučivanju mogu svrhu ovih aktivnosti učinili zastarelom ili manje važnom, time negativno utičući na efikasnost i ekonomičnost projekata.

Štaviše, prekoračenje zakonskog roka utiče na integritet i ugled TRN-a kao nezavisnog i nepristrasnog tela odgovornog za rešavanje sporova oko nabavke. Ovaj neuspeh da se ispune propisani rokovi može učiniti da zainteresovane strane, uključujući PS, naručioca i širu javnost, mogu da vide TRN kao instituciju koja je neefikasna ili nesposobna da ispuni svoj mandat, rezultirajući gubitkom poverenja u ovu instituciju.

Nedoslednost u odlučivanju

TRN se suočava sa velikim izazovom nedoslednosti u odlukama, što narušava njegov kredibilitet kao institucije imenovane za razmatranje žalbi javnih nabavki. Ova nedoslednost izaziva zabrinutost u pogledu pravičnosti i nepristrasnosti procesa razmatranja, što dovodi do toga da se zainteresovane strane, posebno PS-i, suoče sa nepredvidivim i različitim rezultatima, što samo po sebi podstiče nesigurnost.

Odluke bez konstatacije komisije za razmatranje

Nejasnoća odluka TRN-a predstavlja izazov za subjekte koji pokušavaju da razumeju kriterijume primenjene prilikom procenjivanja njihovih žalbi. Ovo odsustvo jasnoće može obeshrabriti PS-e da izjave legitime žalbe,

usled percepcija o pristrasnosti ili nejasnoća u samom procesu.

Štaviše, kada se TRN uzdržava od donošenja konačne odluke za ili protiv jedne žalbe izjavljene PS-a, prenoseći odluku na nadležne sudove, to podriva poverenje javnosti u sposobnost TRN-a da podrži transparentnost i odgovornost u javnim nabavkama.

Angažovanje stručnjaka

Delotvorno funkcionisanje TRN-a se u velikoj meri oslanja na stručnost njegovih stručnjaka za razmatranje, posebno u specijalizovanim oblastima kao što su IT i medicina. Da bi se osiguralo da TRN može precizno i vešto da razmotri kompleksne i tehničke žalbe, od presudne je važnosti da se isti pozabavi pitanjem angažovanja dodatnih stručnjaka i proširenja stručnosti.

Nedostatak transparentnosti

Treba još poboljšati transparentnost u radu TRN-a. Ovo podrazumeva prenos svih rasprava na internet, održavanje linkova za javni pristup, objavljivanje žalbi i odluka u čitljivom formatu na zvaničnoj internet stranici i obezbeđivanje odgovarajuće dokumentacije, uključujući objavljivanje zahteva naručilaca za diskvalifikaciju PS-a.

Preporuke

NA OSNOVU NALAZA SADRŽANIH U OVOM IZVEŠTAJU, D+ PREPORUČUJE SLEDEĆE RADNJE ZA POBOLJŠANJE UČINKA TRN-A:

1

Poboljšanje baze podataka:

Poboljšanje baze podataka TRN-a da bi se olakšalo pretraživanje odluka o konkretnim pitanjima, podstičući dosledno odlučivanje. Jaka IT infrastruktura će učiniti optimalnim upravljanje predmetima, obezbediti bezbedno čuvanje i preuzimanje dokumenata i na kraju će otkloniti greške u bazi podataka i podići standarde transparentnosti i pristup podacima, posledično dovodeći do bolje transparentnosti i jednostavnijeg rada TRN-a.

2

Objavlivanje očekivanih odluka:

Sastaviti listu uobičajenih zahteva PS-a i proaktivno objavljivati očekivane odluke o ovim zahtevima. Ovakav proaktivan pristup će PS-u pružiti napredno znanje i potencijalno će smanjiti broj žalbi. TRN treba da radi na uspostavljanju dobro definisanih i jednoobraznih kriterijuma za odlučivanje u različitim predmetima. Ova standardizacija će pojednostaviti proces, promovisati održiviji pristup u odlučivanju i obezbediti pravičnost u rešavanju pristiglih žalbi.

3

Eliminisati odluke bez zaključka:

Striktno sprovođenje zakonskih ovlašćenja i funkcija, eliminisanje prakse donošenja odluka bez konačne konstatacije. Preuzimanje ove obaveze obezbeđuje jasnoću i poverenje u rezolucije TRN-a.

4

Automatizovan izbor stručnjaka:

Modifikovati sistem tako da generiše ime samo jednog stručnjaka, umesto da ponudi tri preporuke. Ovakvo rešenje će povećati transparentnost, otkloniti mogućnost favorizacije i povećati odgovornost, uzimajući u obzir ulogu stručnjaka u postupcima TRN-a.

5

Vrednovanje rada stručnjaka:

Redovno vrednovati rad i kvalitet rada stručnjaka kako bi se osigurao profesionalizam i nepristrasnost, posebno u slučajevima neadekvatnog učinka. TRN bi trebalo da da prioritet angažovanju unutrašnjih stručnjaka i da smanji angažovanje spoljnih stručnjaka. Oblast u kojoj TRN treba da da prioritet angažovanju stručnjaka, su IT i medicinska oprema, kako bi se pozabavili predmetima sa najvećom mogućom tačnošću i efikasnošću. Sprovođenje programa obuke i mogućnosti stručnog usavršavanja mogu povećati nivo stručnosti unutar TRN-a i obezbediti bolju doslednost.

6

Otklanjanje prakse „Žalba je delimično osnovana“:

Podstaći stručnjake za razmatranje da ne klasifikuju slučajeve kao delimično osnovane, kako bi se uprostio proces odlučivanja u komisiji za razmatranje, imajući u vidu da je u suprotnosti sa zakonom.

7

Objavlivanje novčanih kazni izrečenih naručiocima:

TRN da objavi spisak naručilaca koji su novčano kažnjeni zbog nepoštovanja odluka TRN-a. Ova mera bi obeshrabrila buduća kršenja.

8

Zahtevi za diskvalifikaciju:

Javno objaviti zahtev za diskvalifikaciju koji naručilac podnese protiv jednog PS-a. Objavlivanjem zahteva za diskvalifikaciju, postojala bi jasna slika o broju zahteva i koliko će TRN-u trebati vremena da donese odluku.

9

Pristup dokumentima:

Čuvati sva osnovna dokumenta, uključujući odluke, žalbe i izveštaje stručnjaka, u elektronskom formatu koji je čitljiv na računaru, radi prikladnog javnog pristupa. Ovaj korak značajno povećava transparentnost i odgovornost. Objavlivanje sveobuhvatnih godišnjih izveštaja koji sadrže informacije o naručiocima koji nisu poštovali odluke TRN-a, učinak, statistike o preostalim predmetima, novim predmetima i njihovim rezultatima. Ovo će omogućiti zainteresovanim stranama da procene efektivnost i delotvornost TRN-a.

10

Transparentnost:

Sve rasprave treba prenositi uživo, u svakom trenutku moraju biti pristupačni linkovi održanih rasprava, žalbe i odluke moraju biti objavljene u jasnom i čitljivom formatu na zvaničnoj internet stranici. Ove radnje povećavaju transparentnost i pristup javnosti postupcima TRN-a. Davanje mogućnosti zainteresovanim stranama da daju komentare objavljivanjem nacrtu propisa na internet stranici TRN-a. Ovaj sveobuhvatni pristup obezbeđuje otvorenost prema regulatornim promenama i podstiče angažovanje zainteresovanih strana.

