



Povrede zakona u ugovoru o uslugama čišćenja za potrebe Skupštine Kosova i štrajk zaposlenih

Uvod

Septembra 2024. godine tehnički radnici kompanije „Schafberger Jr. GmbH – podružnica na Kosovu”, koja je pružala pomoćne usluge u Skupštini Kosova, ušli su u štrajk u prostorijama ove ustanove, sa zahtevom da im se poveća zarada sa 270 na 550 evra.

Tehnički radnici, koji su bili u štrajku 79 dana, nisu bili direktni zaposleni Skupštine Kosova, već su bili deo kompanije „Schafberger Jr. GmbH – podružnica na Kosovu”, koja je dobila ugovor iz jedinog izvora za pružanje pomoćnih usluga.

Ova analiza se osvrće na proces koji je doveo do potpisivanja ugovora koji je bio na snazi za vreme štrajka, identifikovanjem prekršaja koji su nastupili u postupku javne nabavke. Analiza se usredsređuje na odgovornost Skupštine Kosova, kao naručioca, za nastanak vanredne situacije usled grešaka i nemara, ograničavanje konkurencije postupkom koji je primenjen i uticaj ovog procesa na uslove rada i finansijska prava tehničkih radnika.

Zakašnjenja u pokretanju otvorenog postupka nabavke

Skupština Kosova, kao javna institucija, obezbeđuje usluge čišćenja i tehničkog održavanja angažovanjem spoljnih kompanija, kroz postupke javnih nabavki. U svojstvu naručioca, Skupština je aprila 2023. godine potpisala ugovor sa konzorcijumom „Schafberger Jr. GmbH – podružnica na Kosovu; Uni - Project O.P.” za pružanje ovih pomoćnih usluga, ukupne vrednosti od 214,090.00 evra¹. Ovaj ugovor, zaključen otvorenim postupkom koji omogućuje slobodnu konkurenciju između privrednih subjekata, bio je na snazi do 30. aprila 2024. godine.

¹ Ugovor 101-23-624-2-1-1/C111.

Skupština je za 2024. godinu planirala² da pokrene postupak za zaključivanje novog ugovora 22. januara 2024. godine, ostavljajući rok od četiri (4) meseca za zaključivanje procesa nabavke i potpisivanje novog ugovora. Međutim, ova aktivnost je pokrenuta sa zakašnjenjem, 20. marta 2024. godine, a rok za podnošenje ponuda bio je 30. april 2024. godine – na dan isteka postojećeg ugovora. Ovo zakašnjenje od 58 dana onemogućilo je da se u redovnom roku obezbedi novi ugovor, imajući u vidu da je nemoguće proceniti ponude i potpisati nov ugovor na dan isteka roka predviđenog za njihovo podnošenje.

Prema Uredbi o javnim nabavkama,³ nakon isteka roka za podnošenje ponuda, konkursna komisija ima na raspolaganju do 30 dana da razmotri i oceni ponude, i da preporuči jednog ponuđača za dodelu ugovora. Nakon eventualne preporuke jednog privrednog subjekta za dodelu ugovora, sledi rok od pet dana za eventualne žalbe, pre samog potpisivanja ugovora. Na primer, tokom iste aktivnosti nabavke 2023. godine, Skupštini je trebalo 37 dana od roka za podnošenje ponuda do potpisivanja novog ugovora.

Dakle, zakašnjenja u pokretanju postupaka i poklapanje krajnjeg roka za podnošenje ponuda sa danom isteka postojećeg ugovora, dovelo je do situacije da Skupština ostane bez usluga neophodnih za njeno funkcionisanje.

Greška koja je dovela do otkazivanja otvorenog postupka

Sem kašnjenja u pokretanju nabavke, Skupština Kosova je načinila grešku i prilikom sastavljanja tenderskog dosijea u otvorenom postupku, koja je rezultirala otkazivanjem ove aktivnosti nabavke. Ova greška je podrazumevala da je u isti ugovor uključeno nekoliko različitih kategorija usluga, koje su zahtevale poseban tretman, kao što su tehničko, higijensko i održavanje bašte, usluge dezinfekcije, deratizacije i dezinskekcije, kao i servisiranje agregata.

Za tehničko održavanje je trebalo koristiti okvirni ugovor sa ponderisanom cenom, pošto su kvarovi i oštećenja opreme nepredvidivi. Pošto se radilo o heterogenim uslugama, jedna jedina kompanija nije mogla da pruži sve ove usluge na kvalitetan i delotvoran način, te je ugovor trebalo podeliti u partije, kako bi se obezbedila što šira konkurencija.

Ovu aktivnost nabavke, predviđene vrednosti od 630,000.00 evra, pratila je Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN), koja je preporučila da se ova aktivnost nabavke podeli na partije, kako bi se obezbedila konkurencija. Međutim, pošto je Skupština ovu aktivnost pokrenula kao ugovor iz jedinog izvora, podela na partije u ovoj fazi bila je nemoguća, te je postupak otkazan 5. aprila 2024. godine.

² Konačan plan nabavki Skupštine Kosova za 2024. godinu.

³ Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 40, tačka 3. Dostupna na: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>

Vanredna situacija i potpisivanje ugovora iz jedinog izvora

Nakon što je poništila otvoren postupak, Skupština je ostala bez ugovora za pružanje pomoćnih usluga i 2. maja 2024. godine pokrenula je pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru⁴, sa argumentom da je nastupila vanredna situacija. Prema obrazloženju dostavljenom RKJN-u⁵, zgrada Skupštine ne bi mogla da ostane nijednog dana bez usluga higijensko-tehničkog održavanja, jer bi to uticalo na njenu funkcionalnost i dovelo bi do operativnih opasnosti.

Skupština je korišćenje ovog postupka zasnovala na članu 35. Zakona o javnim nabavkama (ZJN), koji predviđa slučajeve u kojima se može ograničiti slobodna konkurencija između privrednih subjekata⁶. Međutim, obrazloženje koje Skupština daje, ne ispunjava uslove propisane ovim članom. Ovaj postupak se može koristiti samo u slučajevima kada postoji ekstremna vanredna situacija, koja je objektivno proveriva i koju naručilac nije mogao da predvidi. Ovaj član precizira da se ovaj postupak ne može koristiti ako se okolnosti koje su dovele do vanredne situacije mogu pripisati nemaru ili namernim radnjama ili propustima naručioca.

U ovom slučaju, nastala vanredna situacija nije bila spoljašnja i nepredvidiva, već je predstavljala direktnu posledicu neuspeha Skupštine Kosova da upravlja procesom nabavke. Skupština je više od godinu dana bila upoznata sa činjenicom da će postojeći ugovor za pružanje pomoćnih usluga isteći 30. aprila 2024. godine, te je i pored preciznog planiranja, ova institucija zakasnila u pokretanju otvorenog postupka nabavke, nakon čega je pogrešila time što nabavku nije podelila na zasebne partije.

U ovakvim okolnostima, Skupština je ostala bez ugovora za pružanje pomoćnih usluga i iskoristila je nastalu vanrednu situaciju kao osnov da opravda pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru. Ova institucija je pozvala kompaniju „Schafberger Jr. GmbH” da podnese svoju ponudu, sa kojom je potpisala šestomesečni ugovor za usluge čišćenja i održavanja higijene, vredan 65,981.94 evra. Ovakvo postupanje ne samo da je ograničilo konkurenciju, već je i direktno favorizovalo ovu kompaniju, imajući u vidu da nijedan drugi subjekat nije bio u prilici da podnese svoju ponudu za ovaj ugovor.

Nepravilna upotreba pregovaračkog postupka usled samo-izazvanog vanrednog stanja čini Skupštinu odgovornom za kršenje slobodne konkurencije u procesu javnih nabavki i favorizovanje jednog privrednog subjekta.

(Ne)odgovornost Skupštine za određivanje zarada radnika službe održavanja

Četiri (4) meseca nakon potpisivanja ugovora iz jedinog izvora br. 101-24-4341-2-2-5/C133, između Skupštine Kosova i kompanije „Schafberger Jr. GmbH – podružnica na Kosovu”, tehnički radnici koji su pružali usluge čišćenja u prostorijama Skupštine ušli su u štrajk, zahtevajući da im se povećaju plate. Tokom štrajka, Skupština je zadržala neutralan stav naspram zahteva radnika, uz obrazloženje da je Skupština, kao naručilac, samo primalac usluga angažovanog privrednog subjekta, te da, prema zakonu na snazi, nema pravo da zadire u izbor osoblja, niti u uslove rada koje odredi kompanija.

⁴ Skupština Kosova je pre toga pokrenula pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, pod br. nabavke 101-24-3745-2-2-5, koja je poništena pošto nijedna ponuda nije bila odgovarajuća.

⁵ Naručilac mora obavestiti RKJN u roku od dva (2) dana od dana donošenja odluke da će koristiti pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

⁶ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama. Član 35. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Međutim, sem sprovođenja postupka nabavke, Skupština je imala aktivnu ulogu u određivanju zarada tehničkih radnika u ugovorima o održavanju. U ugovoru iz 2023. godine, potpisanom sa konzorcijumom privrednih subjekata „Schafberger Jr. GmbH - podružnica na Kosovu; Uni - Project O.P.“, Skupština je u tenderskom dosijeu odredila bruto minimalnu zaradu osoblja za održavanje higijene, koja je iznosila 300 evra⁷. Takođe, ugovorom iz 2022. godine za isto osoblje je određena bruto minimalna zarada od 280 evra⁸. Ova dva ugovora svedoče da je Skupština imala diskreciono pravo da u ugovorima za pružanje pomoćnih usluga odredi nivo zarade.

Za razliku od ovih slučajeva, u ugovoru iz jedinog izvora koji je potpisala maja 2024. sa kompanijom „Schafberger Jr. GmbH – podružnica na Kosovu“, Skupština nije odredila nivo minimalne zarade, ni u tenderskom dosijeu niti u ugovoru. Argument da je pitanje zarada predstavljalo isključivu odgovornost kompanije, kosi se sa predašnjom praksom ove ustanove. Štaviše, pošto je ugovor iz 2024. godine, koji je bio na snazi za vreme štrajka, dodeljen pregovaračkim postupkom, Skupština je imala još važniju ulogu u određivanju uslova ugovora, uključujući zarade radnika, imajući u vidu da privredni subjekat nije bio u obavezi da ponudi nižu cenu da bi taj ugovor i dobio.

Pored minimalne zarade, Skupština je u kontinuitetu određivala radno vreme i uslove finansijske naknade zaposlenih. U Tenderskom dosijeu za ugovor tokom kojeg je došlo do štrajka, Skupština je predvidela da ne postoji mogućnost dodatne naknade za rad van radnog vremena ili tokom vikenda⁹. Takođe, ovim dokumentom je predviđeno organizovanje 24-časovnog dežurstva, sedam (7) dana u nedelji, bez ikakve dodatne naknade za ovaj angažman. Slične specifikacije sadržane su i u Tenderskom dosijeu za 2023. godinu, koji je predviđao da, po potrebi, svi zaposleni kompanije treba da rade prekovremeno ili vikendom, bez dodatne finansijske naknade. Ovo je u suprotnosti sa Zakonom o radu¹⁰, koji propisuje dodatnu naknadu za prekovremeni rad, rad tokom vikenda i praznika, garantujući naknadu kao procenat osnovne zarade za ovo angažovanje.

Time što je u tenderskoj dokumentaciji predvidela da nijedan zaposleni kompanije neće dobiti dodatnu naknadu za prekovremeni rad, Skupština je stvorila pravni osnov koji je omogućio povredu prava radnika od strane ugovorene kompanije.

Situacija nastala štrajkom tehničkih radnika rešena je novembra 2024. godine, kada je Skupština sa istom kompanijom potpisala još jedan ugovor iz jedinog izvora, koji je odredio bruto minimalnu zaradu u iznosu od 450 evra¹¹. Međutim, Skupština je i u ovaj ugovor uključila klauzulu po kojoj se prekovremeni rad ili rad vikendom neće novčano nadoknađivati. Od 2018. godine, Skupština Kosova je potpisala devet (9) ugovora za pružanje pomoćnih usluga sa kompanijom „Schafberger Jr. GmbH – podružnica na Kosovu“, od kojih su šest (6) ugovori iz jedinog izvora.

7 Posebni uslovi ugovora 101-23-624-2-1-1/C111.

8 Posebni uslovi ugovora 101-22-11113-2-2-5/C96.

9 Tenderski dosije. Plan upravljanja 3.3.3

10 Službeni list Republike Kosovo. Zakon o radu br. 03/L-212. Član 56. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735>

11 Posebni uslovi ugovora 101-24-11537-2-1-1/C154.

PREPORUKE:

1. Skupština Kosova treba da bude obazriva prilikom izrade i sprovođenja Godišnjeg plana nabavki, i da ispoštuje propisane rokove i pokrene postupke blagovremeno, kako bi se izbegla zakašnjenja koja mogu uticati na obezbeđivanje usluga.
2. Skupština Kosova, kao naručilac, treba da predvidi dovoljno vremena za procenu i potpisivanje novih ugovora, uzimajući u obzir moguće vreme potrebno za razmatranje žalbi. Ovo će obezbediti da instituciji ne nedostaju ugovori, tokom realizacije postupaka nabavke.
3. Skupština Kosova treba da obezbedi da se za pružanje pomoćnih usluga koristi otvoren postupak, izbegavajući ugovore iz jedinog izvora, osim u slučajevima vanrednih situacija, propisanih ZJN-om.
4. Skupština treba da obavi unutrašnju analizu praksi nabavke i procesa odlučivanja, kako bi identifikovala i odgovorila na loše upravljanje ili nemar. Obezbeđivanje odgovornosti u odlukama o nabavkama pomoglo bi u sprečavanju budućih vanrednih situacija i povećalo bi poverenje javnosti u funkcionisanje institucije.
5. U slučajevima kada je predmet ugovora heterogen, a da bi se obezbedila što šira i pravičnija konkurencija, Skupština treba da razmotri podelu ugovora na partije. Ovo bi omogućilo kompanijama specijalizovanim za određene usluge da učestvuju, povećavajući kvalitet i delotvornost ugovorenih usluga.
6. Skupština u buduće ugovore za pružanje pomoćnih usluga treba jasno da uključi odredbe koje garantuju minimalnu zaradu, plaćanje dodatnih prekovremenih sati i naknadu za rad tokom vikenda i praznika, u potpunom skladu sa Zakonom o radu.