



Finansira
Evropska Unija

Cena nezavršenih nabavki: ponovne procene i nezaključivanje ugovora

jul 2026.





DOBRO UPRAVLJANJE

AUTORI:

Ardit Dragusha & Leorenta Alija



Posetite našu Internet stranicu
www.dplus.org

Saznajte više o našim najnovijim publikacijama,
vestima, infografika



Find us on Facebook
[@democracyplus](https://www.facebook.com/democracyplus)



Find us on LinkedIn
[@democracy-plus](https://www.linkedin.com/company/democracy-plus)



Find us on Twitter
[@democracy_plus](https://twitter.com/democracy_plus)



Find us on Youtube
[@DemocracyPlus](https://www.youtube.com/DemocracyPlus)

Naše kancelarije:

Ulica Bajram Kelmendi, br.92, 5. sprat
Priština, 10000
Kosovo

+383 (0) 38 749 288
info@dplus.org

Odricanje od odgovornosti: Ova izveštaj objavljena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ove izveštaj je isključiva odgovornost Demokratije Plus (D+) i ni na koji način ne predstavlja gledišta Evropske unije. Projekat „Podizanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u potrošnji javnog novca kroz javne nabavke na Kosovu” finansira EU, a realizuje D+.

Sadržaj

Spisak skraćenica	6
Uvod	7
Nalazi.....	8
Metodologija	9
1. Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija	10
1.1. Izgradnja infrastrukture u industrijskom parku u Opteruši - 2. faza	10
2. Ministarstvo infrastrukture i transporta	14
2.1. Identifikovanje i upis imovine u registar	14
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova.....	16
3.1. Stručne inženjerske usluge za potrebe MUP-a	16
3.2. Nabavka Microsoft licenci za potrebe IRK-a i edukaciju	18
4. Ministarstvo zdravlja.....	21
4.1. Nabavka, realizacija i održavanje sistema Packs i RIS i HIS	21
Preporuke	24

Spisak skraćenica

AID →	Agencija za informaciono društvo
EU →	Evropska unija
GPS →	Grupa privrednih subjekata
MIPTI →	Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija
MIT →	Ministarstvo infrastrukture i transporta
MUP →	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MZ →	Ministarstvo zdravlja
N →	Naručilac
PS →	Privredni subjekat
KUCK →	Kliničko-univerzitetski centar Kosova
RKJN →	Regulatorna komisija za javne nabavke
Sh.P.K →	Društvo sa ograničenom odgovornošću
TD →	Tenderski dosije
TRN →	Telo za razmatranje nabavki
ZJN →	Zakon o javnim nabavkama

Uvod

Demokratija Plus (D+) je u prvoj polovini 2026. godine propratila javne nabavke na centralnom nivou, posebno se usredsređujući na način potrošnje javnog budžeta kroz postupke javnih nabavki. S obzirom na to da se značajan deo budžeta javnih institucija troši na angažovanje privrednih subjekata, ovaj izveštaj analizira prakse sprovođenja ovih postupaka sa stanovišta njihove zakonitosti, efikasnosti i transparentnosti.

Ovo istraživanje uključuje četiri ministarstva, i to Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija (MIPTI), Ministarstvo infrastrukture i transporta (MIT), Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i Ministarstvo zdravlja (MZ). Analiza obuhvata ukupno pet aktivnosti javne nabavki, procenjene ukupne vrednosti ugovora od 22,567,135.56 evra, usredsređujući se na procese procene, odlučivanja i postupanja u smislu pravnih lekova u svakom slučaju.

Analiza zakonitosti i integriteta postupaka javne nabavke ukazala je na niz prekršaja koje su naručioci ponovili u nekoliko navrata, među kojima određivanje diskriminatornih i favorizujućih kriterijuma u tender-skom dosijeu, neopravdano skraćivanje zakonskih rokova za podnošenje ponuda, zaključivanje ugovora sa subjektima koji ne ispunjavaju propisane zahteve, kao i netačne procene koje su u konačnici dovele do kašnjenja ili nezakonitog otkazivanja postupaka.

Nalazi

- 1 MIPTI je u proces procene uključio predsedavajuću komisije, koja je u nastavku angažovana posredstvom UPU, a da nije sproveden nov postupak javne nabavke:** U skladu sa tumačenjem RKJN-a ugovori na određeno se ne mogu automatski produžavati. Uključivanje istog u proces podrija integritet i zakonitost procene ponuda, i dovodi do sumnji u regularnost odluka koje je komisija donela.
- 2 MIT u odluci kojom odbija zahtev za ponovno razmatranje iznosi nove razloge za eliminaciju žalbenog privrednog subjekta:** Takva praksa nije u skladu sa pravilima javnih nabavki i krši pravo privrednog subjekta na delotvornu pravnu zaštitu, primoravajući ga da podnese nove navode u žalbenom postupku pred TRN-om.
- 3 MUP je preporučio da se ugovor dodeli jednom privrednom subjektu po neuobičajeno niskoj ceni, a da prethodno nije osigurao da postoji suštinsko poklapanje između datih pojašnjenja i prvobitne ponude:** Iako je privredni subjekat dostavio svoja pojašnjenja u sklopu inter-partes postupka, njihova uporedba sa početnom ponudom otkriva značajna odstupanja u nekoliko cenovnih stavki, otkrivajući nesigurnost u vezi sa pojašnjenjima datim u izveštaju i zahtevima postupka, iz ugla procenjivanja ponuda sa neuobičajeno niskom cenom.
- 4 MUP je eliminisao privrednog subjekta sa najjeftinijom ponudom na tenderu za Microsoft licence, pozivajući se na sajber i nacionalnu bezbednost, i skratio je rok za podnošenje ponuda na 17 dana:** Iako se radilo o velikom i kompleksnom ugovoru, rok za podnošenje ponuda je skraćen, dok dokumentacija vezana za ovaj postupak ne sadrži činjenice, dokaze ili konkretne elemente ponude, koji bi potkrepili postojanje navodnog rizika, što dovodi u sumnju validnost odluke o eliminaciji privrednog subjekta.
- 5 MZ je obustavio postupak nabavke, realizacije i održavanja sistema PACS i RIS već više od dve godine i pet meseci:** Uprkos četiri uzastopne odluke TRN-a kojima je predmet vraćen na ponovnu procenu, naručilac je nastavio da se poziva na iste razloge za eliminaciju, konstantno prekoračujući zakonske rokove za procenu ponuda i onemogućavajući da se postupak privede kraju zaključenjem ugovora ili ponovnim raspisivanjem tendera za ovu aktivnost.

Metodologija

Izveštaj o praćenju javnih nabavki na centralnom nivou počiva na strukturnom procesu praćenja aktivnosti javnih nabavki i relevantnih ugovora. Izbor aktivnosti nabavke i potpisanih ugovora izvršen je kroz pristup zasnovan na pokazateljima, poznatim kao znaci upozorenja ili „crvene zastavice“, koji služe za identifikaciju slučajeva sa većim potencijalom javljanja korupcije, nepravilnosti ili rizika u procesu nabavke. Ove pokazatelje čine:

- predviđena vrednost ugovora;
- priroda robe, radova ili usluga koje se nabavljaju;
- ponavljanje aktivnosti nabavke;
- upotrebljen postupak javne nabavke;
- vremenski rokovi za sprovođenje postupka;
- odnos između ugovorne cene i predviđene vrednosti;
- slučajevi u kojima je ponuđena neuobičajeno niska cena.

Nakon odabira ponuda na osnovu ovih pokazatelja, realizovana je detaljna analiza svih zvaničnih dokumenata objavljenih na elektronskoj platformi za e-nabavke (e-nabavka), i dokumenata koje su naručioci obezbedili pristupom javnim dokumentima, u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima¹.

U tom okviru, izveštaj nastoji, ne samo da zabeleži sve one probleme na koje se naišlo u praksi, već i da ponudi konkretne preporuke za poboljšanje praksi javnih nabavki i jačanje mehanizama transparentnosti, integriteta i snošenja odgovornosti.

Praćenje je realizovano u prvoj polovini 2026. godine, ali izveštaj uključuje tendere raspisane u različitim vremenskim periodima.

¹ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>.

1. Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija

1.1. Izgradnja infrastrukture u industrijskom parku u Opetruši - 2. faza

Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija (MIPTI) je 2020. godine usvojilo odluku kojom je dalo saglasnost za osnivanje ekonomske zone, konkretno Industrijskog parka u Opetruši, Opština Orahovac². U okviru ovog procesa, MIPTI je takođe vodio postupak nabavke za prvu fazu, na osnovu memoranduma o saradnji potpisanog između ministarstva i Opštine Orahovac³.

Ugovor za realizaciju prve faze zaključen je 2023. godine. Međutim, ovaj ugovor je kasnije jednostrano raskinut od strane MIPTI-ja 2025. godine, pošto privredni subjekat nije ispunio ugovorne obaveze i nije izveo radove predviđene ugovorom. Nakon neizvršenja ugovornih obaveza, MIPTI je Telu za razmatranje nabavki (TRN) podneo zahtev za diskvalifikaciju privrednog subjekta iz učešća u javnoj nabavci. Nakon procesa razmatranja koji je trajao oko godinu dana, TRN je odbio zahtev, uz obrazloženje da nisu ispunjeni uslovi propisani članom 99.2 Zakona o javnim nabavkama (ZJN)⁴.

Uprkos činjenici da radovi nisu uspjeli da se privedu kraju u prvoj fazi i da rezultati nisu u potpunosti konsolidovani, MIPTI je 2024. godine pokrenuo postupak javne nabavke za drugu fazu istog projekta. U tom okviru, 9. aprila 2024. godine, kroz otvoreni postupak, objavljeno je obaveštenje o ugovoru za „Izgradnju

infrastrukture u Industrijskom parku u Opetruši - 2. faza”, procenjene vrednosti od 1,013,360.36 evra⁵.

Nakon što je rok za podnošenje ponuda istekao, naručilac je osnovao konkursnu komisiju za procenu istih. Analiza sastava ove komisije beleži pitanja vezana za profesionalnu podobnost članova i održivost njihovog angažovanja u procesu procene.

U tom smeru, predsedavajuća komisije, angažovana ugovorom za posebne usluge (UPU), imenovana je na ovu funkciju samo tri dana pre isteka njenog ugovora o angažovanju⁶. Iako je ugovor, u posebnim uslovima, predviđao mogućnost produžetka na još šest meseci, prema tumačenju Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN), takva odredba ne može poslužiti kao osnov za automatski produžetak ugovora predsedavajućoj komisiji. RKJN je pojasnio da, kada je u tenderskom dosijeu i u ugovoru propisan određen rok za primenu, ugovor se ne može produžavati nakon ovog roka, a da se prethodno ne sprovede nov postupak javne nabavke⁷. Posledično, predsedavajuća komisije je obavljala svoju funkciju bez važećeg ugovora, s obzirom da joj je ugovor sa MZ-om istekao tri dana nakon njenog imenovanja na ovu funkciju.

Takođe, nakon preispitivanja funkcija i funkcionalnih odgovornosti ostalih članova komisije, proizilazi da njihov profesionalni profil nije bio u direktnoj sprezi sa predmetom i specifičnostima predmetnog tendera⁸.

2 Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i inovacija. Odluka br. 01/Ref.br.01, od dana 27.01.2020, o osnivanju Industrijskog parka u Opetruši. Dostupno na: <https://kiesa.rks.gov.net/desk/inc/media/49878E8D-3100-4AAE-A6D0-484E6FD822BE.pdf>.

3 Sporazum o saradnji za realizaciju projekta „Industrijski park u Opetruši”, potpisan 15.03.2024.

4 Telo za razmatranje nabavki (TRN). Odluka PSh.br. 781/26. Dostupna na: <https://oshp.rks.gov.net/sq/Reports/ComplaintByBlackList>.

5 Tender: 204-24-3378-5-1-1.

6 Ugovor br. 204-23-11273-2-3-6/C236, zaključen između MIPTI i Saxhide Sadiku dana 24.11.2023.

7 Regulatorna komisija za javne nabavke. Tumačenje od dana 01.06.2026.

8 Na osnovu informacija o sastavu konkursne komisije koje je naručilac dostavio, jedan od članova je „viši službenik za informacionu tehnologiju”, dok je drugi „viši službenik za evropske integracije”.

Uprkos ovim okolnostima, konkursna komisija za procenu, ispitivanje i upoređivanje ponuda preporučila je grupu privrednih subjekata GPS Benita Company, Flamuri V Sh.P.K. i Alko Impex General Construction Sh.P.K, kao odgovarajuću za dodelu ugovora. Obaveštenje o odluci naručioca objavljeno je 18. jula 2024. godine, odnosno 49 dana nakon isteka zakonom prop-

isanog roka. Razlog je taj da pravila o javnim nabavkama zahtevaju da se postupak ispitivanja, procene i upoređivanja ponuda, kao i izdavanje obaveštenja o odluci naručioca, obavi u najkraćem mogućem roku, ne dužem od 30 dana od otvaranja ponuda, iako samo u slučajevima složene prirode, ovaj rok može da se produži na dodatnih 20 dana⁹.

■ **TABELA 1. Privredni subjekti koji su podneli ponude i vrednost ponuda**

Br.	Privredni subjekat	Vrednost ponude
1.	GPS N.P.T Bamirs & Famis Co-Hc Sh.A	932,610.00 €
2.	GPS Benita Company & Flamuri V Sh.P.K & Alko Impex General Construction Sh.P.K.	800,000.00 €
3.	Pro & Co Group Sh.P.K.	848,000,00 €
4.	GPS Agim Morina B.I & N.N.Sh World Medium	911,865.36 €
5.	GPS Rahovica Commerce Sh.P.K & Ndërtimi ING Sh.P.K	999,963.52 €

⁹ Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN). Uredba o javnim nabavkama, član 40, tačka 3. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

Nakon preporuke za dodelu ugovora, privredni subjekat Pro & Co Group Sh.P.K. je u svojstvu nezadovoljne stranke u postupku, iskoristio pravo žalbe podnošenjem zahteva za ponovno razmatranje MIPTI-u, tvrdeći da odredbe ZJN nisu bile pravilno i potpuno primenjene tokom procesa procene. Iako su se iznete tvrdnje direktno odnosile na ispunjenost tehničkih zahteva iz tenderskog dosijea, MIPTI je odbacio zahtev za ponovno razmatranje kao neosnovan, a da nije suštinski odgovorio na pitanja na koja je ukazao žalbeni privredni subjekat.

U nastavku, PS je pristupio izjavljivanju žalbe na drugom stepenu, TRN-u. Nakon razmatranja žalbenih navoda, TRN je odlučio da vrati predmet na ponovnu procenu, tražeći pojašnjenja od MIPTI-a u vezi sa registracijom „poluprikolice“ i njenom usklađenošću sa zahtevima tenderskog dosijea.

Međutim, u procesu ponovne procene ponuda, uprkos promeni sastava komisije za procenu i potvrdi nadležnog tela za registraciju vozila da je predmetna oprema trebalo da bude registrovana, MIPTI je završio ponovnu procenu tek 61 dan od prijema odluke TRN-a, iako proceduralna pravila predviđaju sprovođenje odluka ovog tela u roku od 15 dana¹⁰. Istovremeno, čak i nakon ponovne procene, rezultat je ostao nepromenjen, s obzirom da je za dodelu ugovora preporučeni isti privredni subjekat. U tim okolnostima, na odluku je ponovo izjavljena žalba TRN-u, sa navodima da naručilac nije sproveo prethodnu odluku ovog tela.

U svojoj poslednjoj odluci br. 1287/24, TRN je konstatovao da MIPTI nije suštinski rešio pokrenuto pitanje i da nije postupio u skladu sa smernicama datim u prethodnoj odluci. Posledično, TRN je odlučio da ponovo vrati aktivnost javne nabavke na ponovnu procenu, izdajući opomenu nadležnom službeniku za javne nabavke usled nesprovođenja odluke TRN-a¹¹.

Uprkos tome, ponovna procena ponuda nije sprovedena u skladu sa odlukom TRN-a od 08.04.2025. Do 24.04.2026. godine, odnosno 381 dan nakon donošenja ove odluke, kada je postupak u potpunosti otkazan, naručilac nije preduzeo nikakve radnje za ponovnu procenu ponuda, kako je zahtevala odluka. Posledično, MIPTI nije sproveo odluku TRN-a, koja je u smislu člana 105. tačke 2.10. ZJN-a obavezujuća po naručioca.

Uprkos obavezi da sprovede odluku TRN-a i ponovo proceni ponude, MIPTI je u potpunosti otkazao postupak javne nabavke. Razlozi za otkazivanje postupka, prema navodima MIPTI-a, povezani su sa nekoliko faktora, među kojima: (i) protok značajnog vremenskog perioda i činjenica da ugovor više nije imao svrhu, (ii) istek sporazuma o saradnji i nedostatak finansijskih sredstava, (iii) konceptualne promene u vezi sa razvojem industrijskih parkova sa ekološkim (zelenim) elementima i (iv) potreba za suštinskim preispitivanjem projekta.

Međutim, navodi u vezi sa otkazivanjem postupka ne odgovaraju stavu Opštine Orahovac, koja je naglasila da nije obavestena o otkazivanju postupka i da je obezbedila sredstva za sufinansiranje projekta, ostajući potpuno spremna da ga nastavi i privede kraju¹².

Prema propisima na snazi, otkazivanje postupka je dozvoljeno samo u okolnostima koje su izričito propisane zakonom, uključujući slučajeve kada je nastupila povreda zakona koja se ne može ispraviti promenom tenderskih uslova, ili kada ponuđene cene premašuju raspoloživ budžet. U konkretnom slučaju, razlozi koje je predložio MIPTI ne predstavljaju pravni osnov za otkazivanje postupka u skladu sa članom 62. ZJN-a, što otkazivanje postupka čini nezakonitim i, prema Uredbi o javnim nabavkama, ga klasifikuje kao težak prekršaj¹³.

10 TRN. Poslovnik o radu TRN-a, član 29, stav 3. Dostupan na: <https://oshp.rks.gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

11 TRN. Odluka br. 1287/24. Dostupna na: <https://bit.ly/3SDdPbJ>.

12 Opština Orahovac. Odgovori obezbeđeni zahtevom za pristup javnim dokumentima od dana 15.05.2026.

13 RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 97, tačka K. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

Od trenutka pokretanja postupka nabavke 09.04.2024. do 24.04.2026. proteklo je približno 745 dana, odnosno više od dve godine, što je rezultiralo značajnim kašnjenjem ove aktivnosti nabavke. Ovo kašnjenje nije u skladu sa svrhom ZJN-a, koji ima za cilj sprovođenje efikasnih, transparentnih i blagovremenih postupaka, u cilju ekonomičnog korišćenja javnih sredstava i blagovremenog ispunjavanja potreba naručilaca.

Međutim, odugovlačenje ovog postupka je nastupilo kao posledica činjenice da odluke TRN-a nisu bile prihvatljive za MIPTI, što je rezultiralo njihovim nesprovođenjem i ponovnim procenama, onemogućavajući okončanje postupka u zakonom propisanim rokovima¹⁴.

Ove okolnosti su takođe uticale na unutrašnja administrativna dešavanja, uključujući pokretanje disciplinskog postupka protiv službenika odgovornog za javne nabavke u vezi sa upravljanjem aktivnostima javnih nabavki vezanim za izgradnju industrijskih parkova, koji je potom okončan odlukom nadležnog organa o njegovom vraćanju na radno mesto¹⁵.

Od trenutka pokretanja postupka nabavke 09.04.2024. do 24.04.2026. proteklo je približno 745 dana, odnosno više od dve godine, što je rezultiralo značajnim kašnjenjem ove aktivnosti nabavke. Ovo kašnjenje nije u skladu sa svrhom ZJN-a, koji ima za cilj sprovođenje efikasnih, transparentnih i blagovremenih postupaka, u cilju ekonomičnog korišćenja javnih sredstava i blagovremenog ispunjavanja potreba naručilaca.

¹⁴ Sastanak sa službenikom za nabavke u MIPTI-u, 6. maja 2026.

¹⁵ Nezavisan nadzorni odbor za državnu službu Kosova. Odluka br. 707/2025. Dostupna na: https://kpmshc.rks-gov.net/wp-content/uploads/2025/08/A_nr_707.2025.pdf.

2. Ministarstvo infrastrukture i transporta

2.1. Identifikovanje i upis imovine u registar

Ministarstvo infrastrukture i transporta (MIT) je 29.09.2025. godine, objavilo obaveštenje o potpisivanju ugovora za „Identifikaciju i upis imovine u registar“ sa GPS N.N.SH., Vizion Project, NEWS SH.P.K. i GES Plan¹⁶. Ugovor je potpisan u vrednosti od 299,740.00 evra, što čini 99.91% procenjene vrednosti ugovora.

Potpisivanje ovog ugovora predviđeno je odlukom br. 1500 i preporukom komisije za identifikaciju i upis imovine duž putnih trasa, postavljanje odgovornih organa i digitalizaciju relevantnih podataka, čija su ovlašćenja i odgovornosti prenete na MIT¹⁷.

Međutim, u proceduralnom smislu, analiza tenderske dokumentacije pokazuje da su neki od kriterijuma za kvalifikaciju koje je prvobitno odredio naručilac bili sporni duž postupka. Naime, neki od zahteva koji se odnose na tehničke i stručne kapacitete privrednih subjekata su uticali na ograničavanje konkurencije i na nejednako postupanje prema privrednim subjektima.

Iz tog razloga, na neke od kriterijuma navedenih u tenderskom dosijeu je uložен prigovor zahtevom za ponovno razmatranje koji je MIT-u podneo privredni subjekat GEOCAD Grup SH.P.K. Nakon razmatranja, MIT je ocenio iznete tvrdnje delimično osnovanim i usvojio je ispravku osporenih kriterijuma putem Obrasca za ispravku grešaka u obaveštenju i/ili tenderskom dosijeu.

U tom smislu, izmene koje su usvojene slede:

(i) razmotren je zahtev za osoblje geodetskog profila, time što je smanjen sa tri (3) na jednog (1) bačelor /master stručnjaka geodezije, sa najmanje tri (3) godine radnog iskustva nakon diplomiranja;

(ii) potvrđen je zahtev za posedovanje bespilotne fotogrametrijske letelice (drona), kao nužnog sredstva za obavljanje terenskog rada;

(iii) uklonjeno je ograničenje u vezi sa licenciranjem institucije za QGIS¹⁸, čime je omogućeno prihvatanje sporazuma sa licenciranim institucijama, bez ograničavanja zemlje porekla;

(iv) dalje je pojašnjen zahtev za sertifikaciju/obuku u QGIS-u, kao dokaz profesionalnih veština za korišćenje GIS softvera u obavljanju projektnih aktivnosti.

Razmatranjem ispravljene verzije tenderskog dosijea, konstatuje se da nije ispoštovan zakonski rok za podnošenje ponuda. U tom smeru, podzakonski akti o javnim nabavkama predviđaju da, u slučajevima kada se tokom tenderske faze dostave dodatne ili pojašnjavajuće informacije u periodu manjem od deset (10) dana pre isteka konačnog roka za podnošenje ponuda, naručilac je dužan da obezbedi produžetak roka, kako bi se privrednim subjektima garantovao minimalni period od deset (10) dana za pripremu ponuda, objavljivanjem obaveštenja o ispravci postupka¹⁹. U ovom konkretnom slučaju, s obzirom na to da je obrazac objavljen 26.05.2025. godine, dok je rok za podnošenje ponuda bio 02.06.2025. godine, ovaj minimalni period

¹⁶ Ugovor 205-25-2962-2-1-1/C513 zaključen između naručioca i privrednog subjekta.

¹⁷ Konačan izveštaj komisije br. 1500, od dana 03.02.2020. godine, u skladu sa odlukom br. 10878, od dana 09.10. 2019.

¹⁸ QGIS (Quantum GIS), Geografski informacioni sistemi (GIS) – softver za geoprostornu analizu i vizuelizaciju.

¹⁹ RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 24.5. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

nije obezbeđen, što je rezultiralo nepoštovanjem zahteva Uredbe.

Štaviše, kada je reč o kriterijumima navedenim u tenderskom dosijeu, naručilac je u dva odvojena slučaja pružio pojašnjenja van roka predviđenog za prijem zahteva za pojašnjenja, time kršeći član 24.4 Uredbe o javnim nabavkama, koji predviđa da zahtevi za pojašnjenja primljeni nakon poslednjeg dana navedenog u tenderskom dosijeu za pojašnjenja moraju biti odbijeni, dok se privredni subjekat obaveštava o razlogu odbijanja²⁰.

Uprkos identifikovanim nedostacima, tri privredna subjekta su podnela ponude u ovom postupku javne nabavke. Dok su, prema podacima iz postupka, tenderski dosije preuzela tri privredna subjekta.

Pregledom dokumentacije se konstatuje da je žalba podneta TRN-u sadržala nove žalbene navode, koji nisu bili deo zahteva za ponovno razmatranje podnetog

naručiocu. Ova situacija je nastupila kao rezultat činjenice da se naručilac u odluci o odbijanju, u suprotnosti sa pravilima javne nabavke, pozvao na nove razloge za eliminisanje privrednog subjekta, koji ne odgovaraju standardnom pismu o eliminisanom ponuđaču²¹.

Ovo nije u skladu sa članom 64.2 Uredbe o javnim nabavkama, u skladu sa kojim žalbeni navodi moraju odgovarati onima iznetim u zahtevu za ponovno razmatranje. Posledično, razmatranje novih navoda u sklopu TRN-a zapravo predstavlja odstupanje od proceduralnih zahteva propisanih Zakonom o javnim nabavkama.

Pristup naručioca i TRN-a ne odgovara zahtevima propisa na snazi i osnovnim načelima javnih nabavki, konkretno principu jednakog i nediskriminatornog postupanja i načela transparentnosti. Nedoslednost u odlučivanju i u postupanju sa navodima podriva predvidivost procesa i poštovanje proceduralnih ograničenja, propisanih pravnim okvirom.

■ **TABELA 2.** Economic Operators and Bid Values

Br.	Privredni subjekat	Vrednost ponude
1.	GPS Gjeo-Projekt Sh.P.K.; Studio Hapsira Sh.P.K.; FST Engineering Sh.P.K.	 167,750.00 €
3.	GPS Etm Group Sh.P.K.; Gis Data Project Sh.P.K.; Gjeokonsult&Co Sh.P.K.; Ar Consulting Sh.P.K.	 232,300.25 €
2.	GPS N.N.SH. Vizion Project Sh.P.K.; News Sh.P.K.; Ges Plan Sh.P.K.	 299,740.00 €

20 Pojašnjenja od 06.05.2025. i 12.05.2025. data su van roka predviđenog za podnošenje zahteva za pojašnjenje, koji je istekao 02.05.2025.

21 Odgovor naručioca na zahtev za ponovno razmatranje, od 11.07.2025.

3. Ministarstvo unutrašnjih poslova

3.1. Stručne inženjerske usluge za potrebe MUP-a

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je 7. avgusta 2023. godine potpisalo javni ugovor za „stručne inženjerske usluge za potrebe MUP-a”, u trajanju od 36 meseci. U skladu sa uslovima ugovora, pružanje usluga trebalo je da traje do avgusta 2026. godine²².

Međutim, 25. februara 2026. godine, MUP je objavio obaveštenje o odluci naručioca za drugu aktivnost javne nabavke sa istim predmetom ugovora, kojim je za dodelu ugovora preporučilo GPS Dea Group Sh.P.K.; A2 Engineering Sh.P.K. & News Sh.P.K, čija je ponuda iznosila 277,777.77 evra ili 54.21% manje od predviđene vrednosti²³.

TABELA 3. Privredni subjekti koji su podneli ponude i ukupna vrednost ponuda

Br.	Privredni subjekat	Vrednost ponude
1.	GPS Hidroing - DK Sh.P.K.; Hark Architecture Sh.P.K	346,100.00 €
2.	N.N.SH. " Vizion Project	386,725.00 €
3.	IPE-PROING SH.P.K.,	369,150.00 €
4.	GPS Dea Group & A2 Engineerin Sh.P.K & News Sh.P.K	277,777.77 €
5.	GPS Taulant Sh.P.K & Studio Hapsira & Geoplan&Consulting Group SH.P.K.; N.SH. Smart Architecture	398,930.00 €
6.	Instituti i Konsulencës në Ndërtim IKN Sh.P.K. & ENG IDEA Sh.P.K	487,450.00 €
7.	Alb - Architect Sh.P.K. & North -West Sh.P.K.	499,750.00 €
8.	GPS AL Engineering Sh.P.K.; FST Engineering Sh.P.K.,	361,900.00 €
9.	GPS Enggroup Sh.P.K.; SEMAKS Sh.P.K.	532,600.00 €

²² Javni ugovor br. 214-22-2267-2-1-1_C332, koji su zaključili MUP i GPS GjeoKonsulant&Co & ENG Idea Sh.P.K & Sib-Bka Sh.P.K.
²³ Tender: 214-25-7479-2-1-1.

Prema ponudama privrednih subjekata prikazanim u gorenavedenoj tabeli, primetne su značajne razlike u ponuđenim cenama, sa time da ponude variraju u rasponu od 277,777.77 evra do 532,600.00 evra. U ovom kontekstu, ponuda privrednog subjekta preporučenog za ugovor je znatno niža u poređenju sa ostalim ponudama primljenim u ovoj aktivnosti javne nabavke, posebno u odnosu na prosek ponuda i drugu najnižu ponudu. Konkretno, preporučena ponuda je za oko 31% niža od prosečne ponude, kao i oko 19% niža od druge najniže ponude.

Prosek ponuda
(**406,709.19**
evra)



31%
iznad preporučene
ponude.

Druga
najniža
ponuda



19%
iznad preporučene
ponude.

Komparativna analiza ponuđenih cena pokazuje da ponuda preporučena za dodelu ugovora ispunjava uslove da se tretira kao ponuda sa neuobičajeno niskom cenom, u skladu sa članom 41.3 Uredbe o javnim nabavkama.

Na osnovu ovog člana, smatra se da ponuda ima neuobičajeno nisku cenu u slučajevima kada su zbirno ispunjeni kriterijumi koji slede: (i) ponuđena cena koja je za više od 30% niža od prosečne cene odgovarajućih ponuda, (ii) ponuđena cena koja je za preko 10% niža od druge najniže ponude i (iii) podnošenje najmanje tri odgovarajuće ponude²⁴.

U skladu sa *inter-partes*²⁵ postupkom, naručilac je tražio pojašnjenja od privrednog subjekta u vezi sa cenama podnete ponude, koje su ocenjene kao neuobičajeno niske. U odgovoru od 01.02.2026. godine, PS je izjavio da u potpunosti stoji iza svoje ponude i da se obavezuje da će potpuno i precizno ispuniti sve ugovorne obaveze, pružajući detaljna objašnjenja za svaku stavku ponude.

Štaviše, poređenjem finansijske ponude sa objašnjenjima predstavljenim u ovoj fazi postupka, konstatuje se da postoje ponovljena i suštinska neslaganja u nekoliko stavki ponude. Cene navedene u prvobitnoj ponudi ne odgovaraju onima predstavljenim u pojašnjenjima, što narušava svrhu *inter-partes* postupka za stvarnu proveru ponude²⁶.

Uprkos ovim neslaganjima, MUP je data pojašnjenja ocenio dovoljnim i uverljivim, preporučivši dodelu ugovora ovom privrednom subjektu. U okolnostima u kojima se pojašnjenja nisu podudarala sa prvobitno ponuđenim cenama, MUP nije trebalo da se na njih oslanja, kao osnovu za produžetak postupka dodele ugovora. Razlog je taj što takav pristup ne obezbeđuje poštovanje principa ekonomičnosti i efikasnosti potrošnje novca iz javne kase, noseći opasnost da novac izgubi svoju vrednost i da ne odrazi realne uslove na tržištu²⁷.

U sklopu sprovedenog postupka, pravila javnih nabavki propisuju obavezu naručioca da, nakon isteka roka za žalbe, pripremi i potpiše ugovor u roku od 30 kalendarskih dana²⁸. Međutim, u ovom konkretnom slučaju, uprkos objavljivanju obaveštenja o dodeli ugovora 26.03.2026. godine, ugovor nije potpisan, dok MUP sa druge strane nije pružio nikakvo pojašnjenje u vezi sa nepotpisivanjem.

24 RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 41.3. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

25 *Inter-partes* – pravni termin iz latinskog koji znači „između stranaka“.

26 Pojašnjenje privrednog subjekta od 01.02.2026.

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

28 RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 42, tačka 4. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

Ova situacija oslikava praksu koja se ponavlja u periodu od 2020–2025. godine u MUP-u i drugim njemu podređenim telima, gde su ugovori velike vrednosti otkazivani nakon objavljivanja Obrasca B08, usled nepotpisivanja na nivou odlučivanja, što je odstupalo od rokova i obaveza propisanih pravilima javnih nabavki²⁹.

Međutim, u konkretnom slučaju, usled nejasnoća i neslaganja nastalih u vezi sa ponuđenim cenama, otkazivanje dodele ugovora predstavljalo bi opravdanu proceduralnu opciju, kako bi se obezbedio integritet procesa javne nabavke.

3.2. Nabavka Microsoft licenci za potrebe IRK-a i edukaciju

MUP je 27.02.2026. godine objavio obaveštenje o ugovoru za nabavku Microsoft licenci za potrebe IRK-a i edukaciju, procenjene vrednosti od 16,847,075.20 evra³⁰. MUP je primenio otvoreni postupak za nabavku softverskih licenci, ugovor koji predstavlja jednu od najskupljih aktivnosti nabavke pokrenutih tokom 2026. godine.

Ovaj ugovor predstavlja nastavak nabavke Microsoft licenci koje je MUP obezbedio duž godina, posebnim ugovorima zaključenim sa privrednim subjektima. Prethodni ugovor je potpisan marta 2023. godine na tri godine. Za taj ugovor, MUP je koristio pregovarački postupak bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru, koji ograničava konkurenciju između privrednih subjekata. Institucija je opravdala korišćenje ovog postupka činjenicom da je slična aktivnost nabavke, prvi put pokrenuta kroz otvoreni postupak, otkazana tokom 2022. godine³¹.

U tom kontekstu, aktuelna aktivnost nabavke označava vraćanje MUP-a otvorenom postupku za obezbeđivanje ovih licenci. Sa druge strane, u poređenju sa prethodnim trogodišnjim ugovorom, predviđena vrednost ugovora je veća za približno 1.8 miliona evra, što oslikava porast planiranih troškova nabavke licenci.

Iako je ovo jedan od ugovora najviše vrednosti ove institucije, procenjene na 16.8 miliona evra, MUP je odredio rok od samo 17 dana za podnošenje ponuda. ZJN predviđa da, za ugovore velike vrednosti, minimalni rok za prijem ponuda ne treba da bude kraći od 40 dana³². Prilikom određivanja ovog roka, naručilac mora uzeti u obzir svrhu i složenost ugovora, kao i vreme potrebno za pripremu odgovarajućih ponuda od strane privrednih subjekata.

ZJN dozvoljava skraćivanje rokova u određenim slučajevima, uključujući one kada je naručilac prethodno objavio informativno obaveštenje o aktivnosti koju planira da sprovede u narednih 12 meseci. Međutim, MUP nije objavio takvo obaveštenje za ovu aktivnost nabavke.

Da bi opravdao skraćivanje roka, MUP je izjavio da je aktuelni ugovor pri kraju i da je kontinuitet usluga obezbeđenih ovim licencama od presudne važnosti za normalno funkcionisanje sistema. Prema navodima institucije, zakašnjenje nije nastupilo kao posledica nemara ili lošeg planiranja, već usled objektivnih okolnosti povezanih sa usvajanjem budžeta.

Međutim, MUP nije dostavio konkretne dokaze u prilog ovoj tvrdnji. Štaviše, ova aktivnost se ne pojavljuje ni u Godišnjem planu javnih nabavki, dokumentu koji je sama institucija sastavila za planiranje aktivnosti javnih nabavki. Ovo skraćivanje roka, zajedno sa ispravkom opisa cene samo 10 dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, ograničilo je vreme koje je privrednim subjektima bilo na raspolaganju da svoje ponude i pripreme.

29 D+, „Nova praksa poništenja ugovora nakon proglašenja uspešnog ponuđača: sve veća zabrinutost u javnim nabavkama”. Dostupno na: <https://dplus.org/ne-media/op-ed/praktika-e-re-e-anulimit-te-kontratave-pas-shpalljes-se-fituesit-nje-shqetesim-ne-rritje-ne-prokurim-publik/20908/>.

30 Tender: 214-26-827-1-1.

31 Nabavka Microsoft licenci za potrebe IRK-a i edukaciju - 214-22-13725-1-1-5. Demokratija Plus. Dostupan na: <https://dplus.org/publikimet/monitorimi-i-prokurimit-publik-ne-nivel-ministror-dhe-lokal/19323/>.

32 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/ L- 042 o javnim nabavkama, član 44. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>.

TABELA 4. Privredni subjekti koji su podneli svoju ponudu u ovom postupku nabavke

Br.	Privredni subjekat	Ukupna vrednost ponude
1.	Infosoft Systems shpk; Infosoft Systems SH.P.K.	 16,769,481.84 €
2	Komtrejd Distribucija DOOEL	 16,747,658.61 €

U ovoj aktivnosti javne nabavke učestvovala su dva ponuđača, a MUP je za dodelu ugovora preporučio grupu privrednih subjekata Infosoft Systems Sh.P.K; Infosoft System Sh.P.K, čija je ponuda iznosila 16,769,481.84 evra ili 99.5% predviđene vrednosti. MUP je sa istom kompanijom zaključio predašnji ugovor u sklopu pregovaračkog postupka, bez objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

U obaveštenju o odluci naručioca, MUP je eliminisao privrednog subjekta Komtrejd Distribucija DOOEL, koji je podneo najnižu ponudu, uz obrazloženje da njegova ponuda nije bila prihvatljiva sa stanovišta sajber i nacionalne bezbednosti. U ovoj odluci, MUP se pozvao na stavove 19.7, 19.8 i 19.9 Uredbe o javnim nabavkama³³.

Ove odredbe obavezuju naručioce da, prilikom izrade tehničkih specifikacija i procene ponuda, obezbede da proizvodi i usluge koji se nabavljaju ispunjavaju zahteve sajber bezbednost i zaštite podataka, zahtevajući dokaze o usklađenosti sa priznatim međunarodnim standardima. Takođe, one zabranjuju ugovaranje proizvoda ili usluga sa proizvođačima kojima je Vlada Kosova izrekla sankcije ili koje međunarodni partneri, poput EU, SAD, NATO-a ili OECD-a, smatraju nepouzdanim. U slučajevima kada se tokom procene konstatuje da

dobavljač, proizvođač ili pružena usluga potpadaju u ove kategorije, naručilac mora isključiti ponudu iz konkurencije.

Međutim, odluka MUP-a ne sadrži nikakve činjenične konstatacije ili konkretne dokaze koji povezuju privrednog subjekta, proizvođača ili ponuđene proizvode sa bilo kojom opasnošću po sajber ili nacionalnu bezbednost, niti sa bilo kakvim režimom sankcija predviđenih citiranim odredbama. Shodno tome, dato obrazloženje se prevashodno oslanja na apstraktno pozivanje na regulatorne norme, bez objašnjenja kako važe na konkretne okolnosti ovog subjekta ili ponude. Takođe, zahtev u vezi sa oznakom CE³⁴ po svemu sudeći nije relevantan u kontekstu nabavke softverskih licenci.

Čak i u svom odgovoru na zahtev za ponovno razmatranje, MUP naglašava da ugovor ne obuhvata samo nabavku licenci, već i pružanje usluga tehničke podrške za Microsoft proizvode i rešenja od strane licenciranih stručnjaka. Institucija je argumentovala da isključenje jednog privrednog subjekta može biti zasnovano na postojanju osnovane opasnosti po nacionalnu bezbednost, bezbednost informacija ili funkcionisanje javnih institucija, čak i u odsustvu dokazanog prekršaja, sve dok se taj zaključak zasniva na proceni rizika.

³³ RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 19. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

³⁴ CE oznaka je znak usaglašenosti sa propisima Evropske unije, koji svedoči da proizvod ispunjava osnovne bezbednosne zahteve i da se može plasirati na tržištu EU.

Međutim, ni u odluci o eliminaciji niti u odgovoru na zahtev za ponovno razmatranje, MUP ne identifikuje nikakav konkretan rizik vezan za privrednog subjekta, proizvođača, proizvod ili ponuđenu uslugu. Takođe, nije predstavljena nijedna činjenica, dokaz ili konkretan element ponude na kojoj se zasniva navodna procena rizika. Shodno tome, iz objavljenih dokumenata nije moguće razumeti koji aspekt ponude je smatran pretećim po nacionalnu bezbednost ili bezbednost informacija, niti na osnovu koje analize ili metodologije se do ovog zaključka došlo.

Iako Zakon o javnim nabavkama daje naručiocu širok stepen diskrecije u proceni pitanja vezanih za bezbednost, korišćenje ove diskrecije ne isključuje obavezu pružanja obrazloženja. Svaka odluka koja ograničava konkurenciju ili dovodi do eliminacije jednog privrednog subjekta mora da sadrži barem jasnu vezu između konstatovanih činjenica i izvedenog zaključka. U odsustvu jednog takvog obrazloženja, ostaje nemoguće proceniti da li je eliminacija zasnovana na stvarnom i identifikovanom riziku ili na proceni koja se ne može proveriti dokumentacijom korišćenom u ovom postupku.

4. Ministarstvo zdravlja

4.1. Nabavka, realizacija i održavanje sistema Packs i RIS i HIS

Ministarstvo zdravlja (MZ) je 27. novembra 2023. godine objavilo obaveštenje o ugovoru za nabavku, realizaciju i održavanje sistema Packs³⁵, procenjene vrednosti ugovora od 3.8 miliona evra³⁶. Ovim ugovorom je predviđena kupovina i instalacija potpuno svi dijagnostički snimci (CT, MRI, rendgen, ultrazvuk itd.) će biti skladišteni, deljeni i pregledani od strane lekara u elek-

tronskom formatu, eliminišući fizičke snimke i papire. Ovaj sistem će biti centralizovan u centru podataka Agencije za informaciono društvo (AID).

Objavljivanje obaveštenja o ugovoru pratile su četiri ispravke tenderske dokumentacije, kojima je rok za podnošenje ponuda produžen za oko dva meseca. U ovom postupku javne nabavke svoje ponude je podnelo pet ponuđača.

TABELA 5. Privredni subjekti koji su podneli ponude i ukupna vrednost ponuda

No.	Economic Operator	Bid Value
1.	GPS Virtuo O.P; Berg d.o.o Sarajevo; EHS d.o.o; LEDI Med Sh.P.K.,	 3,391,900.00 €
2.	GPS Cactus Sh.a.; PaxeraHealth Corp.	 3,767,569.40 €
3.	GPS Vepro AG; Botek Sh.P.K., Max Planck	 3,137,702.88 €
4.	GPS Pacs and Workflow System	 3,395,505.00 €
5.	GPS Medical Group Sh.P.K.; Shimadzu d.o.o	 3,764,500.00 €

³⁵ Kompletan digitalni sistem za upravljanje medicinskim snimcima i tokom kliničkog rada (PACS – Picture Archiving and Communications System).

³⁶ Tender: 206-23-13309-1-1-1.

Krajnji rok za podnošenje ponuda bio je 02.04.2024. godine. Iako Uredba o javnim nabavkama³⁷ predviđa da konkursna komisija mora da završi procenu ponuda u najkraćem mogućem roku i najkasnije 30 dana od otvaranja ponuda, uz mogućnost produžetka za do 20 dodatnih dana samo u izuzetnim slučajevima, MZ je proces privedo kraju tek 107 dana od isteka roka za podnošenje ponuda. Na kraju ovog procesa, naručilac je konstatovao da nijedna od primljenih ponuda nije bila odgovarajuća i odlučio je da otkáže aktivnost nabavke.

Četiri privredna subjekta su izjavila žalbu na odluku MZ-a o otkazivanju aktivnosti javne nabavke, koje je MZ odbio. U odluci o žalbenim navodima, koji su podneti samostalno i koji su sadržali ukupno 21 različit navod, MZ je sve ocenio neosnovanim, ističući da će prilikom ponovnog raspisivanja tendera dati jasnija pojašnjenja i konkretne primere načina popunjavanja obrazaca i ispunjavanja traženih potkriterijuma. Međutim, Uredba o javnim nabavkama traži da svaka odluka o odbijanju žalbe bude obrazložena, pojedinačno se osvrćući na iznete navode i objašnjavajući razloge za njihovo odbijanje³⁸. Nakon što je Ministarstvo odbilo žalbe, privredni subjekti su se obratili TRN-u. Nakon preispitivanja žalbe privrednog subjekta „Novus Sh.P.K.“, dela konzorcijuma „Pacs & Workflow System“, TRN je poništio odluku Ministarstva o otkazivanju aktivnosti nabavke i vratio predmet na ponovnu procenu.

Nakon odluke TRN-a da vrati predmet na ponovnu procenu, MZ je obrazovao novu konkursnu komisiju za procenu, koja je ponovo konstatovala da nije bilo odgovarajućih ponuda i odlučila da otkáže aktivnost nabavke. Ova odluka je objavljena 30.12.2024. godine, odnosno 76 dana nakon objavljivanja odluke TRN-a o ponovnoj proceni. Ovaj period takođe prevazilazi rokove predviđene za završetak procesa procene ponuda³⁹, kao odraz značajnih zakašnjenja MZ-a u vođenju ovog postupka.

MZ je, tokom ponovne procene, konstatovao da ponuda grupe privrednih subjekata PACS and Workflow System nije ispunjavala zahteve tenderskog dosijea,

ponovo je proglasivši neodgovarajućom, iz više razloga. Između ostalog, MZ je naglasio da ponuđač nije dokazao da je ponuđeni proizvod uspešno realizovan u nekoliko multilokacijskih arhitektura (multi-site), prilaganjem proverljivih kontakt informacija.

Konkursna komisija je konstatovala da se upućene preporuke ne odnose na završene projekte, već na one koji su i dalje u primeni, argumentujući time da nije ispunjen kriterijum dokazanog iskustva. Takođe, naručilac kao nalaz ističe odsustvo dokaza da je PACS sistem primenjen u najmanje jednoj državi članici Evropske unije, napominjući da u tenderskoj dokumentaciji nije predstavljena ubedljiva izjava o postojanju sličnog projekta unutar EU. Dodatni razlog za eliminaciju bio je nedostatak tehničkih detalja koji bi pokazali sposobnost sistema da se direktno integriše sa određenom medicinskom opremom, kao što su MRI i CT skeneri, što je izazvalo zabrinutost da tehnički predlog nije opisao konkretne mehanizme interakcije, bez daljih intervencija u postojećoj medicinskoj infrastrukturi.

Pregledom raspoložive dokumentacije proizilazi da konstatacije konkursne komisije nisu zasnovane na činjenicama zabeleženim u dokumentu ponude. Kada je reč o preporukama o realizaciji projekata, dokumentacija pokazuje da se napomena „u toku“ odnosila na period održavanja i podrške nakon realizacije, dok je sama primena sprovedena u periodu traženom tenderskim dosijeom. Takođe, dokumentacija je sadržala preporuke i tehničke opise koji su se bavili zahtevima za primenu u multilokacijskoj arhitekturi, zajedno sa kontakt informacijama za njihovu proveru. Što se tiče kriterijuma primene u jednoj državi članici Evropske unije, dokumentacija je sadržala preporuke u vezi projekta koji je realizovan u Litvaniji, državi članici EU, što ukazuje da je ponuđač ispunio ovaj kriterijum. Takođe, tehnički opis ponude je sadržao informacije o integrisanosti sa sistemima i opremom za medicinsko snimanje putem relevantnih standarda interoperabilnosti, čime je ispunio zahtev komunikacije sa opremom kao što su MRI i CT.

37 RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 40, tačka 3. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

38 RKJN. Uredba o javnim nabavkama, član 62. Tačka 2. Dostupna na: <http://bit.ly/4p0uPVA>.

39 Iako Zakon o javnim nabavkama ne propisuje konkretan rok za završetak ponovne procene ponuda nakon vraćanja predmeta od strane TRN-a, prema tumačenju Regulatorne komisije za javne nabavke, u takvim slučajevima se analogno primenjuje rok predviđen za procenu ponuda, konkretno 30 dana, sa mogućnošću produžetka do 20 dana u izuzetnim i opravdanim slučajevima.

Ova procena je takođe potvrđena tokom drugog preispitivanja slučaja od strane TRN-a⁴⁰, koji je konstatovao da neki od razloga koje je MZ koristio da eliminiše ponudu, nisu zasnovani na zahtevima tenderskog dosijea i da je dostavljena dokumentacija ispunjavala kriterijume koji su osporeni tokom procene. U ovim okolnostima, TRN je procenio da odluka MZ-a nije bila u dovoljnoj meri zasnovana na činjenicama i dokumentaciji ponude, odlučivši shodno tome da je poništi i da predmet vrati na ponovnu procenu, u skladu sa zahtevima tenderskog dosijea i odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Nakon što je predmet vraćen na ponovnu procenu, MZ je sproveo novi proces procene i 05.06.2025. je objavio odluku o ponovnom otkazivanju aktivnosti nabavke, uz obrazloženje da nije bilo odgovarajućih ponuda. Čak i u ovoj fazi, MZ je konstatovao da ponuda grupe privrednih subjekata „Pacs and Workflow System“ nije ispunjavala tehničke i profesionalne zahteve navedene u tenderskom dosijeu, ocenjujući je neodgovarajućom.

MZ je ovaj stav zastupao tokom četiri uzastopna procesa ponovne procene, uprkos tome što su njegove odluke više puta poništavane u žalbenom postupku pred TRN-om. Posledično, aktivnost nabavke je ostala blokirana u ponovnom ciklusu otkazivanja i ponovnih procena, u kojima je MZ iznova navodio iste razloge da ponudu proglasi neodgovarajućom.

MZ je nastavio da se poziva na razloge za eliminaciju, koji su ponavljani tokom postupka upravnog razmatranja, konkretno da su dati nalazi pobijeni mišljenjima stručnjaka za razmatranje i odlukama TRN-a. Takav pristup ukazuje na ozbiljnu zabrinutost u pogledu poštovanja obavezujuće prirode odluka TRN-a i krši načelo pravne sigurnosti, koje zahteva da se pitanja koja su obrađena i konačno odlučena u upravnom postupku ne vraćaju u kontinuitetu, kao osnova za donošenje novih odluka.

Pored toga što je ponovio iste navode, MZ je u poslednjoj ponovnoj proceni konstatovao da ponuđač nije ispunio zahtev predavljanja sistema PACS koji bi bio sertifikovan u najmanjoj meri sertifikatom CE Klasa IIa, u skladu sa Direktivom o medicinskim sredstvima 93/42/EEC⁴¹, uz obrazloženje da je podneo sertifikat CE Klasa IIb.

Ova procena nije na mestu sa tehničke i regulatorne tačke gledišta. Sistem klasifikacije predviđen Direktivom 93/42/EEC deli se na kategorije Klasa I, Klasa IIa, Klasa IIb i Klasa III, pri čemu svaka naredna kategorija podleže višim zahtevima za procenu usaglašenosti i regulatorni nadzor⁴². Shodno tome, sertifikat CE Klasa IIb predstavlja napredniji nivo sertifikata od CE klase IIa i, u odsustvu eksplicitnog zahteva koji ograničava podobnost samo na klasu IIa, ne može se smatrati neispunjavanjem zahteva za „najmanje“ sertifikatom CE klase IIa⁴³. Ovo je posebno važno s obzirom na to da je sama formulacija tenderskog kriterijuma takva da postavlja minimalni prag prihvatljivosti, a ne jedinstvenu i isključivu klasifikaciju.

Ovi navodi su razmotreni u poslednjoj žalbi izjavljenoj TRN-u, koji je žalbu privrednog subjekta Novus Sh.P.K. ocenio kao osnovanu, konstatujući da je ova pravna stvar već presuđena (*res judicata*), s obzirom da su o istom sporu i između istih stranaka već donete četiri prethodne odluke.

Čak i nakon više od dve godine i pet meseci od objavljivanja obaveštenja o ugovoru, postupak i dalje nije završen, nema konačne odluke koja bi omogućila bilo da se ugovor zaključi ili da se sama aktivnost privede kraju u skladu sa zakonskim zahtevima i shodno tome, ponovo pokrene postupak javne nabavke. Posledično, važan projekat digitalizacije dijagnostičkih usluga u sistemu javnog zdravstva ostao je nerealizovan već više od dve godine, čime modernizacija radnih procesa kasni, kao i brži pristup dijagnostičkim podacima i smanjenje operativnih troškova, što se nameravalo postići ovom investicijom.

⁴⁰ TRN. Odluka br. 60/2025. Dostupna na: <https://bit.ly/4oUQzSx>.

⁴¹ Tenderski dosije. Tehnički i stručni kapaciteti privrednog subjekta.

⁴² Direktiva Saveta 93/42/KEE od 14. juna 1993. godine o medicinskim sredstvima. Dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1993/42/oj/eng>.

⁴³ Izveštaj o zdravstvenim implikacijama Direktive Saveta 93/42/KEE od 14. juna 1993. godine o medicinskim sredstvima. Dostupan na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0125_EN.html.

5. Preporuke

1 Zakonito imenovanje članova konkursnih komisija

Da bi se garantovala zakonitost i integritet procesa procene, naručioci bi trebalo da u konkursne komisije imenuju samo lica angažovana u skladu sa važećim propisima i da izbegavaju uključivanje lica angažovanih ugovorima za posebne usluge, u suprotnosti sa zakonskim zahtevima.

2 Narušavanje pravne sigurnosti odlukama o ponovnom razmatranju

U funkciji poštovanja načela pravne sigurnosti i prava na delotvornu pravnu zaštitu, naručioci moraju da zasnuju odluke o zahtevima za ponovno razmatranje samo na onim razlozima koji su predloženi u fazi procene ponuda i moraju da izbegavaju da u ovoj fazi postupka predstavljaju nove razloge za eliminaciju privrednih subjekata. Ovakva praksa obezbeđuje pravično postupanje sa privrednim subjektima i izbegava potrebu za pokretanjem novih navoda u žalbenim postupcima pred TRN-om.

3 Obezbeđivanje redovne procene ponuda sa neuobičajeno niskom cenom

Da bi se osigurala redovna procena ponuda sa neuobičajeno niskom cenom, preporučuje se da naručioci provere da li su objašnjenja koja su podneli privredni subjekti u suštini u skladu sa prvobitnom ponudom i da svoje odluke zasnivaju na njihovoj potpunoj i dokumentovanoj analizi. Ova praksa jača integritet i kredibilitet procesa procene, svodeći na minimum opasnost da se ugovor dodeli isključivo na osnovu pojašnjenja koja se ne podudaraju sa podnetom ponudom.

4 Poštovanje načela proporcionalnosti i transparentnosti u postupcima javnih nabavki

Naručioci bi trebalo da odrede rokove za podnošenje ponuda koji su u srazmeri sa vrednošću i složenošću ugovora, a odluke o eliminaciji privrednih subjekata bi trebalo da se zasnivaju na dokumentovanim činjenicama, dokazima i analizama. Ova praksa omogućava delotvornu konkurenciju, jednako postupanje prema privrednim subjektima i povećava verodostojnost procesa nabavke.

1 Obezbeđivanje blagovremenog završetka postupaka javne nabavke

Naručioci moraju da obezbede delotvorno sprovođenje odluka TRN-a i završetak postupaka javne nabavke u zakonskim rokovima, sprovođenjem objektivne ponovne procene ponuda i izbegavanjem ponavljanja istih razloga za eliminaciju, koji dovode do neopravdanih odlaganja u postupku.

