

Siguria juridike në prokurimin publik përmes praktikës së OShP-së

Raport i monitorimit të punës dhe praktikës
vendimmarrëse të Organit Shqyrtues
të Prokurimit (OSHP) për periudhën
gusht 2025 – mars 2026



Deklaratë mohuese: Kjo iniciativë mbështetet nga Projekti “Mbështetje për Proceset e Reformës për Integrimin në BE në Kosovë”, i zbatuar nga Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH në emër të Qeverisë Gjermane.

Autorë: Ardit Dragusha & Leorenta Alija, hulumtues në Demokraci Plus (D+)



Përmbajtja

1. Lista e shkurtesave	4
2. Hyrje	5
3. Përmbledhje ekzekutive	6
4. Transparenca institucionale dhe vendimarrja	7
4.1 Transparenca dhe qasje në vendimet e OShP-së	7
4.2 Vendimarrja e OShP-së në numra	8
4.3 Koherenca e vendimeve të OShP-së	11
4.4 Zbatimi i vendimeve të OShP-së.....	13
5. Pranueshmëria dhe shqyrtimi i ankesave	14
5.1 Pranueshmëria e ankesave	14
5.2 Ankesat e palejuara dhe palët pa interes juridik.....	15
5.3 Çështjet e gjykuara – res judicata.....	17
5.4 Parimi i kundërshtimit - kontradiktoritetit.....	17
5.5 Qasja në dokumentacion si parakusht për ankesa	18
5.6 Përfundim i shqyrtimit pa vendim meritor	19
6. Shqyrtimi i vendimeve të prokurimit.....	21
6.1 Trajtimi i ankesave kundër vendimeve për anulim të aktiviteteve të prokurimit.....	21
6.2 Diskualifikimi i operatorëve ekonomikë nga OShP	22
7. Çështjet financiare dhe procedurale.....	24
7.1 Kthimi i tarifës për ankesat e pabazuara.....	24
7.2 Kompensimi i shpenzimeve procedurale	25
8. Sfidat Ligjore dhe rregullative.....	26
8.1 Mungesa e harmonizimit të kornizës ligjore.....	26
9. Përfundime dhe rekomandime.....	28

1. Lista e shkurtesave

AK – Autoritet Kontraktues

D+ – Demokraci Plus

GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH)

KRPP – Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik

LPP – Ligji për Prokurim Publik

LPPP – Ligji për Partneritete Publiko Private

OE – Operator Ekonomik

OShP – Organi Shqyrtues i Prokurimit

Sh.P.K – Shoqëri me Përgjegjësi të Kufizuar

ZPP – Zyrtari Përgjegjës i Prokurimit

2. Hyrje

Prokurimi publik përbën një nga mekanizmat kryesorë të shpenzimit të parasë publike dhe një nga fushat më të ndjeshme ndaj rreziqeve të keqmenaxhimit dhe mungesës së transparencës. Në këtë kontekst, funksionimi efektiv i mekanizmave të kontrollit dhe mbikëqyrjes është thelbësor për garantimin e ligjshmërisë, barazisë në konkurrim dhe përdorimit efikas të parasë publike. Pësha e këtij sektori në buxhetin publik është domethënëse, ku vetëm gjatë vitit 2025 prokurimi publik përbënte 27.8% të totalit të shpenzimeve publike¹.

Në arkitekturën institucionale për prokurim publik, OShP luan një rol kyç si organ i pavarur administrativ për shqyrtimin e ankesave në procedurat e prokurimit publik. Përmes vendimmarrjes së tij, OShP ndikon drejtpërdrejt në garantimin e zbatimit të legjislacionit përkatës, në adresimin e shkeljeve apo parregullsive në proceset e tenderimit, si dhe në sigurimin e një mekanizmi efektiv të mbrojtjes juridike për operatorët ekonomikë.

Në këtë funksion, OShP ushtron juridiksion ekskluziv për shqyrtimin administrativ të çështjeve kontestuese në prokurimin publik, duke vepruar si organ i shkallës së dytë ndaj vendimeve të autoriteteve kontraktuese². Vendimet e tij janë përfundimtare në procedurë administrative dhe mund të kontestohen vetëm në gjykatë, çka e pozicionon atë si një mekanizëm kyç për garantimin e ligjshmërisë dhe drejtësisë në këtë fushë³. Përmes kompetencave për shqyrtimin e ankesave, kërkesave për diskualifikim dhe çështjeve që lidhen me ankandet publike, si dhe përmes detyrimit për raportim vjetor në Kuvend⁴, OShP supozohet të sigurojë përdorim të drejtë dhe efikas të fondeve publike, duke forcuar njëkohësisht transparencën, barazinë dhe integritetin në sistemin e prokurimit publik.

OShP udhëhiqet nga një bord prej pesë (5) anëtarësh të emëruar nga Kuvendi i Kosovës me mandat pesë (5) vjeçar; megjithatë, që nga viti 2024, bordi funksionon me vetëm katër (4) anëtarë për shkak të dorëheqjes së njërit prej tyre⁵.

Duke marrë parasysh rëndësinë e këtij organi, Demokraci Plus (D+), me mbështetje nga Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), ka realizuar një monitorim tetë (8) mujor të punës së OShP-së, duke hartuar këtë raport të fokusuar në analizën e vendimeve dhe praktikave të institucionit. Raporti ofron një vlerësim të bazuar në fakte mbi funksionimin e OShP-së, duke shqyrtuar përputhshmërinë me kornizën ligjore si dhe cilësinë dhe konsistencën e vendimmarrjes, si dhe duke identifikuar çështjet sistemike dhe sfidat kryesore.

¹ Ligji nr.08/L-332 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2025. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=99639>.

² Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 98. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

³ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 119. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁴ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 120. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁵ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 100. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

3. Përmbledhje ekzekutive

Ky raport paraqet gjetjet kryesore nga monitorimi i punës së OShP-së për periudhën 1 gusht 2025 – 31 mars 2026, i realizuar përmes analizës së vendimeve të publikuara dhe pjesëmarrjes në seancat dëgjimore gjatë kësaj kohe. Gjetjet tregojnë se, megjithëse OShP ka shënuar progres në rritjen e transparencës përmes publikimit të vendimeve, funksionaliteti i kufizuar i uebfaqes, mungesa e transmetimit të seancave dhe publikimi i dokumenteve me të dhëna personale të paanonimizuara cenojnë transparencën dhe qasjen e publikut.

Në aspektin e efikasitetit, OShP në shumicën e rasteve nuk respekton afatet ligjore për shqyrtimin e ankesave, duke ndikuar në zgjatjen e proceseve të prokurimit dhe realizimin e projekteve publike. Po ashtu, evidentohet mungesë konsistence në praktikën vendimmarrëse, përfshirë interpretimin e fushëveprimit, trajtimin e ankesave, si dhe zbatimin e parimeve procedurale, përfshirë rastet e ankesave të përsëritura. Vendimet shpesh karakterizohen nga arsyetime të kufizuara dhe mungesë e një lidhjeje të qartë ndërmjet fakteve dhe përfundimeve.

Raporti identifikon gjithashtu probleme në trajtimin e tarifës së ankesës, e cila në disa raste kthehet në kundërshtim me kornizën ligjore, si dhe paqartësi në trajtimin e tërheqjes së ankesave dhe efektit të saj në këtë tarifë. Mekanizmi i kompensimit të shpenzimeve procedurale për ankuesit e suksesshëm zbatohet në mënyrë shumë të kufizuar. Në raste të caktuara, OShP nuk ushtron plotësisht përgjegjësitë e saj, duke i referuar palët në gjykata edhe kur çështjet bien në kompetencën e saj.

Gjetjet tregojnë gjithashtu se filtrimi i ankesave nga operatorët ekonomikë të diskualifikuar nuk është gjithmonë efektiv, duke lejuar që edhe ankesa të palejuara të pezullojnë procedurat e prokurimit. Në të njëjtën kohë, reflektimi i vendimeve në sistemin e-prokurimit nuk është gjithmonë i automatizuar, duke krijuar hapësirë për pjesëmarrje të operatorëve të diskualifikuar në procedura të mëtejshme.

Mungesa e mekanizmave efektivë për monitorimin e zbatimit të vendimeve të OShP-së bën që këto vendime të mos respektohen gjithmonë nga autoritetet kontraktuese, duke krijuar pasiguri juridike, përsëritje të ankesave dhe zvarritje të procedurave të prokurimit. Kjo situatë dobëson ndjeshëm efektivitetin e sistemit të mbrojtjes juridike dhe besueshmërinë e këtij organi në publik.

4. Transparenca institucionale dhe vendimarrja

4.1 Transparenca dhe qasje në vendimet e OShP-së

Procedura e ankimimit pranë OShP-së është e kushtëzuar me zhvillimin paraprak të procedurës së shqyrtimit në autoritetin kontraktues që është duke zhvilluar aktivitetin e prokurimit. Ankesa mund të paraqitet vetëm pas përfundimit të kësaj faze dhe duhet të dorëzohet brenda afatit prej 10 ditësh nga marrja e vendimit në procedurën paraprake⁶. Ankesat dorëzohen përmes sistemit elektronik të prokurimit, ndërsa pretendimet ankimore duhet të jenë të njëjta me ato të paraqitura në shkallën e parë.

Në aspektin formal, OShP ka shënuar përparim në rritjen e transparencës përmes publikimit të të gjitha ankesave dhe vendimeve në uebfaqen zyrtare, duke mundësuar qasje për publikun dhe palët e interesuara, si dhe duke kontribuar në rritjen e llogaridhënies institucionale. Megjithatë, gjatë periudhës së monitorimit janë evidentuar një sërë sfidash që lidhen me funksionalitetin dhe qasjen në këtë platformë.

Në veçanti, uebfaqja e OShP-së karakterizohet nga kufizime në përdorim, përfshirë funksionalitet të dobët të filtrave të kërkimit për vendimet. Për më tepër, për një periudhë dyjavore duke filluar nga 3 dhjetori 2025, uebfaqja ka qenë plotësisht jashtë funksionit. Pas rikthimit, dokumentet më të vjetra se gjashtë muaj, përfshirë ankesat, vendimet dhe dokumentet tjera relevante, nuk kanë qenë të qasshme, për shkak të problemeve teknike në menaxhimin e platformës. Sipas sqarimeve të OShP-së, problemet me funksionalitetin e uebfaqes kanë ndodhur si pasojë e ndërhyrjeve teknike të realizuara nga Agjencia e Shoqërisë së Informacionit⁷.

Transparenca e seancave dëgjimore ka shënuar përmirësim gjatë periudhës së monitorimit. Ndonëse për një periudhë të gjatë OShP nuk publikonte në uebfaqe datën dhe kohën e mbajtjes së seancave, pavarësisht obligimit të paraparë në Rregulloren e Punës, gjatë monitorimit ky institucion filloi publikimin e këtyre njoftimeve⁸. Në të njëjtën linjë, ndonëse Rregullorja e Punës parasheh mundësinë e transmetimit të drejtpërdrejtë të seancave, asnjë seancë nuk është transmetuar online gjatë periudhës së monitorimit.⁹ Sipas OShP-së, pajisja për transmetimin e seancave, e siguruar përmes një donacioni nga USAID, ka pësuar defekt gjatë vitit 2025 dhe, pavarësisht përpjekjeve për riparimin e saj, nuk është arritur të identifikohet një kompani që do të mund ta realizonte këtë shërbim. Si rezultat, pajisja ka mbetur jashtë funksionit, duke kufizuar transparencën dhe qasjen e publikut në këto procese¹⁰.

Në aspektin e gjuhës së publikimit, edhe pse vendimet janë publikuar në gjuhën origjinale, janë evidentuar raste kur vendimet për aktivitete me vlerë të lartë nuk janë përkthyer në gjuhën angleze, në kundërshtim me kërkesat përkatëse¹¹. Ndërkohë, lidhur me mbrojtjen e të dhënave, publikimi i raporteve të ekspertizës në disa raste përfshin të dhëna personale të paanonimizuara, duke ngritur shqetësime për respektimin e standardeve të mbrojtjes së të dhënave personale.

Një tjetër element që ndikon në transparencë dhe cilësinë e shqyrtimit është përdorimi i kufizuar i seancave dëgjimore. Gjatë periudhës së monitorimit janë mbajtur 14 seanca dëgjimore të cilat janë monitoruar nga D+, ndërsa në shumicën e rasteve vendimarrja është bazuar në dokumentacionin e shkruar dhe raportet e ekspertëve, pa zhvillimin e dëgjimeve me palët.

Në tërësi, kufizimet në funksionimin e uebfaqes dhe të platformës digjitale ulin transparencën e OShP-së duke vështirësuar qasjen në informacion. Publikimi i raporteve të ekspertëve me të dhëna personale të paanonimizuara rrezikon cenimin e të dhënave të mbrojtura, ndërsa mungesa e transmetimit të seancave dëgjimore kufizon mbikëqyrjen nga mediat dhe palët e interesuara.

⁶ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 109. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁷ Komentet dhe vërejtjet e OShP-së të pranuar gjatë procesit të konsultimit të draft-raportit.

⁸ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 6. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

⁹ Po aty.

¹⁰ Komentet dhe vërejtjet e OShP-së të pranuar gjatë procesit të konsultimit të draft-raportit.

¹¹ OShP. Vendimet nr. 745/25, 787/25, 782/25, 727/25, 680/25, 898/25, 1208/25, 1288/25, 27/26 dhe 8/26.

4.2 Vendimmarrja e OShP-së në numra

Efikasiteti në trajtimin e ankesave përbën një nga elementet kyçe të funksionimit të OShP-së, duke marrë parasysh se paraqitja e një ankesë ka efekt pezullues në aktivitetin e prokurimit¹². Si rrjedhojë, çdo vonesë në vendimmarrje ndikon drejtpërdrejt në zbatimin e kontratave publike, duke shkaktuar vonesa në realizimin e investimeve, furnizimeve dhe shërbimeve publike¹³. Në këtë kontekst, në ngarkesën e punës dhe kapacitetin për trajtimin e ankesave ka ndikuar edhe fakti se gjatë periudhës së monitorimit OShP ka vazhduar të funksionojë me katër nga pesë anëtarët e Bordit, pas mosplotësimit të një pozite të mbetur vakantë.

Korniza ligjore në fuqi përcakton një afat maksimal prej 34 ditësh për shqyrtimin dhe vendosjen mbi ankesat, me mundësi shtyrjeje për jo më shumë se 20 ditë shtesë në raste të çështjeve komplekse¹⁴.



Analiza tregon se respektimi i afateve ligjore mbetet sfidë e theksuar. Nga gjithsej 900 vendime, 698 (77.6%) janë nxjerrë pas afatit ligjor prej 34 ditësh, ndërsa 202 ankesa (22.4%), janë vendosur brenda këtij afati. Në këtë analizë janë përfshirë të gjitha kategoritë e vendimeve, përfshirë vendimet meritore, vendimet e sekretariatit për hedhje poshtë të ankesave të palejuara, si dhe rastet e tërheqjes së ankesave dhe pajtimit të palëve¹⁶.

Nga vendimet që tejkalojnë afatin ligjor, 380 janë nxjerrë brenda intervalit 34–54 ditë, që përkon me afatin maksimal të zgjatur të paraparë për çështje komplekse, megjithëse në këto raste nuk evidentohet arsyetim për kompleksitet. Ndërkohë, në 318 raste vendimet janë nxjerrë pas më shumë se 54 ditësh, duke tejkaluar edhe afatin maksimal të lejuar. Në 21 raste, vendimmarrja ka zgjatur mbi 90 ditë, duke reflektuar pezullim të zgjatur të aktiviteteve të prokurimit.

¹² Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 104. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

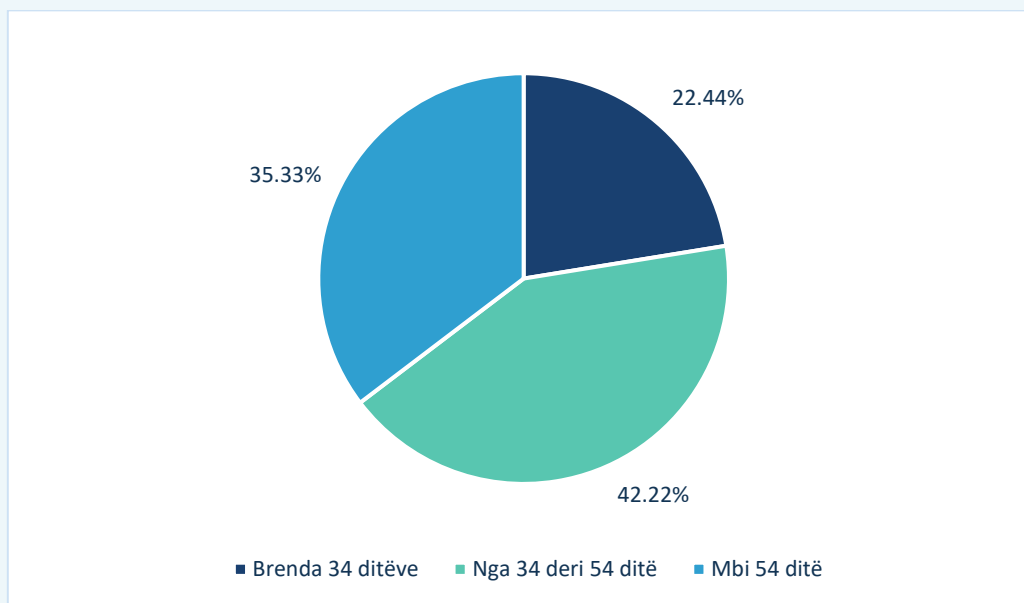
¹³ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 112. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

¹⁴ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 117. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

¹⁵ Numri i vendimeve të OShP-së për ankesat e paraqitura mund të ndryshojë, për shkak se disa vendime mund të mos jenë publikuar ende ose të mos jenë evidentuar në momentin e mbledhjes së të dhënave. Kjo për arsye se regjistrimi i ankesave në bazën e të dhënave bëhet manualisht, ndërsa sistemi i OShP-së nuk mundëson filtrimin automatik të vendimeve sipas periudhave kohore.

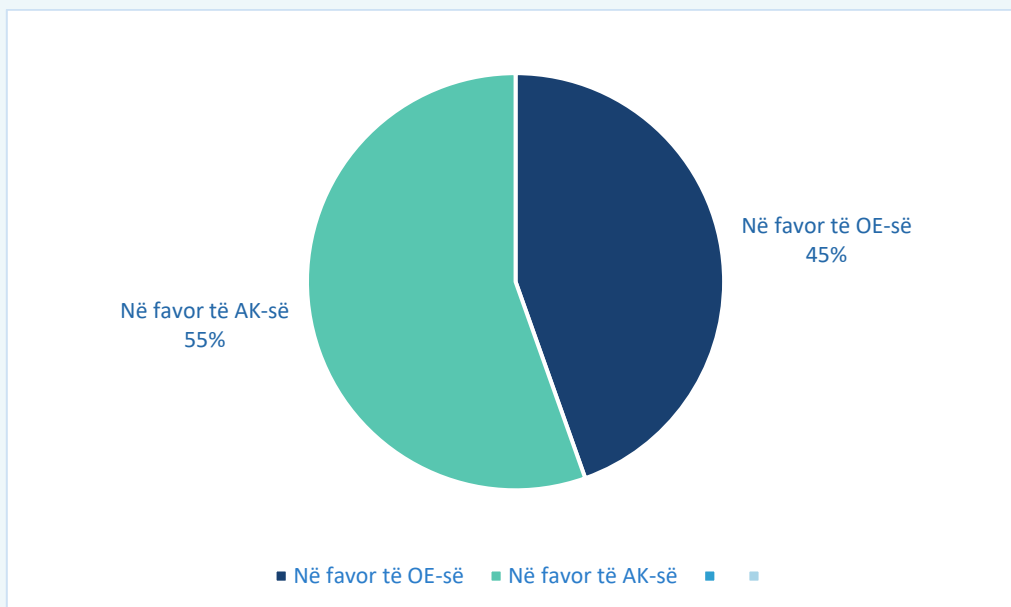
¹⁶ Mesatarja e publikimit të vendimeve të OShP-së, pa vendimet e sekretariatit është 51 ditë.

Figura 1. Kohëzgjatja e vendimeve të OShP-së



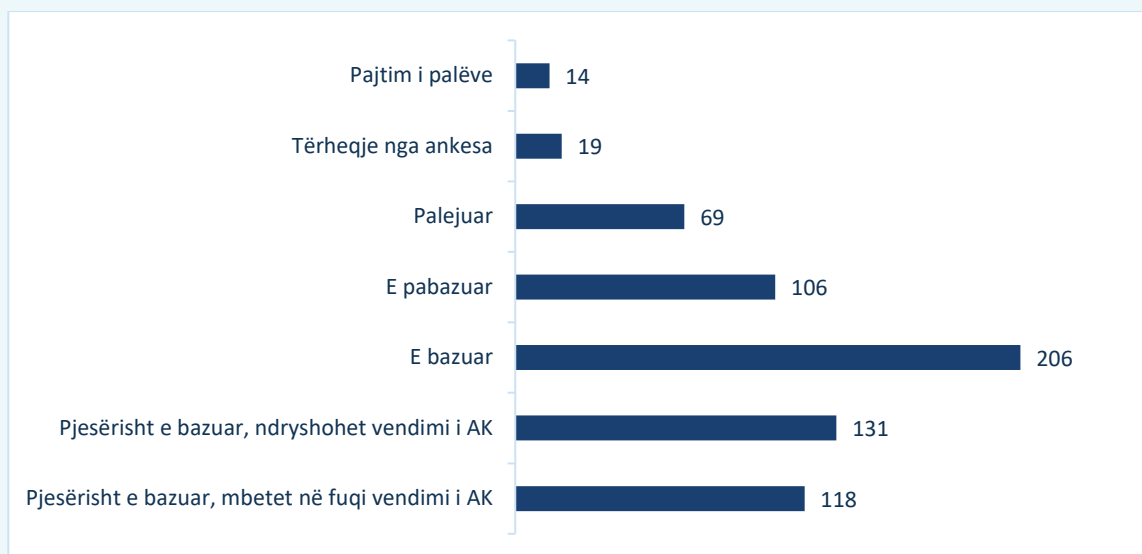
Sa i përket shpërndarjes së ankesave sipas llojit të autoriteteve kontraktuese, ato janë drejtuar ndaj institucioneve të nivelit qendror (194 raste), autoriteteve të nivelit lokal (339 raste), si dhe ndërmarrjeve publike, agjencive të pavarura dhe institucioneve të tjera të financuara nga buxheti i Republikës së Kosovës (367 raste).

Figura 2. Shpërndarja e vendimeve të OShP-së sipas rezultatit të vendimmarrjes.



Në aspektin e rezultateve të vendimmarrjes, 337 vendime kanë qenë në favor të operatorëve ekonomikë (ankesa të bazuara ose pjesërisht të bazuara që kanë rezultuar në ndryshim të vendimit të autoritetit kontraktues), ndërsa 419 vendime kanë qenë në favor të autoriteteve kontraktuese (ankesa të refuzuara ose pa efekt në ndryshimin e vendimit). Vendimet e mbetura kishin të bënin me tërheqjen e ankesave, marrëveshjet ndërmjet palëve dhe vendimet për përfundimin e procedurës, të cilat nuk u klasifikuan si vendime në favor të operatorëve ekonomikë apo të autoriteteve kontraktuese.

Figura 3. Struktura e vendimeve të OShP-së sipas rezultatit të ankesave



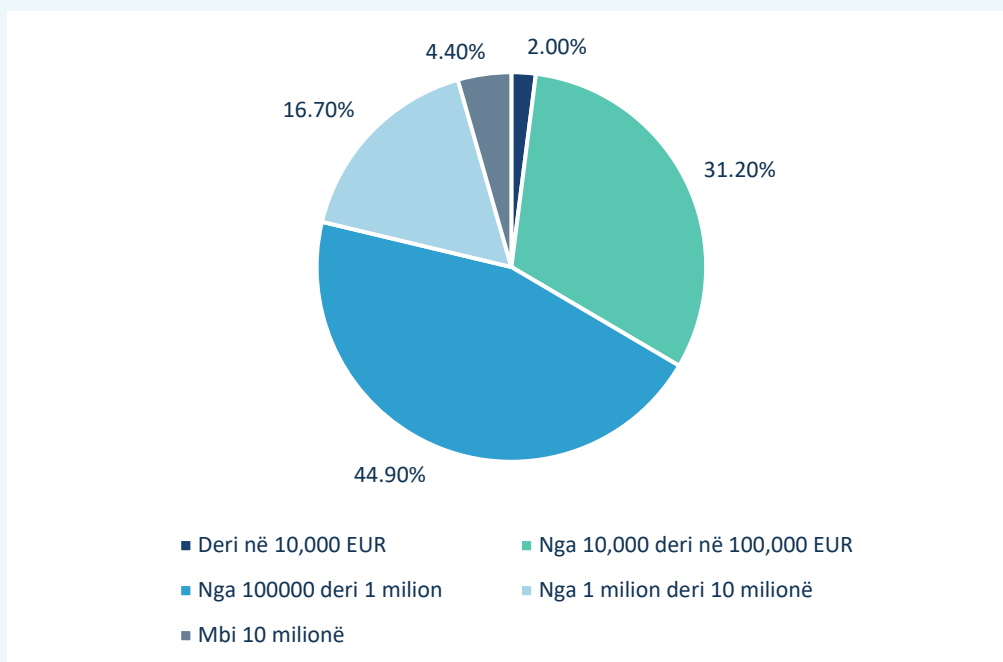
Autoritet kontraktues me numrin më të lartë të ankesave të shqyrtuar nga OShP, gjatë periudhës së monitorimit janë:

Korporata Energjetike e Kosovës (KEK) – 60 ankesa	Komuna e Prishtinës – 46 ankesa
Komuna e Prizrenit – 46 ankesa	Ministria e Infrastrukturës – 44 ankesa
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit – 32 ankesa	Policia e Kosovës – 29 ankesa
Ministria e Shëndetësisë – 22 ankesa	Qendra Klinikike Universitare e Kosovës – 21 ankesa

Kjo shpërndarje korrespondon me madhësinë e buxhetit dhe vëllimin e aktiviteteve të prokurimit të këtyre institucioneve.

Një element i rëndësishëm në procesin e shqyrtimit të ankesave janë raportet e ekspertëve shqyrtues, të cilat ofrojnë një vlerësim profesional mbi çështjet e trajtuara dhe shërbejnë si bazë orientuese për vendimmarrjen e panelit. Megjithatë, këto raporte nuk kanë karakter detyrues. Në shumicën e rasteve, vendimet e OShP-së janë në përputhje me rekomandimet e ekspertëve, por në 122 raste (15% e totalit), paneli ka vendosur në kundërshtim me këto rekomandime. Nga këto, 80 vendime kanë qenë në favor të autoriteteve kontraktuese dhe 42 në favor të operatorëve ekonomikë.

Figura 4. Ankesat sipas vlerës së parashikuar gjatë periudhës së monitorimit



Shpërndarja e ankesave sipas vlerës së aktiviteteve të prokurimit tregon një përqendrim të theksuar në kontratat me vlerë të mesme. Konkretisht, 44.9% e ankesave lidhen me aktivitete në intervalin 100,000 deri në 1,000,000 euro, të ndjekura nga 31.2% në intervalin 10,000 deri në 100,000 euro. Në të kundërt, ankesat për kontrata me vlerë shumë të ulët (deri në 10,000 euro) përbëjnë vetëm 2% të totalit, ndërsa ato për kontrata me vlerë shumë të lartë (mbi 10 milionë euro) arrijnë në 4.4%¹⁷. Kjo shpërndarje sugjeron se kontestet në prokurim janë më të shpeshta në segmentin e kontratave me vlerë të mesme, ku ndërthuren volum relativisht i lartë i procedurave dhe interesa të konsiderueshme financiare.

4.3 Koherenca e vendimeve të OShP-së

Vendimet e OShP-së, duhet të hartohen në mënyrë të strukturuar dhe koherente, duke siguruar përputhje të plotë ndërmjet dispozitivit, si pjesa që përmban përfundimin vendimmarrës mbi ankesën, dhe arsytimit juridik që e mbështet atë. Në praktikë, evidentohen raste të mungesës së kësaj përputhjeje, ku përfundimi i shprehur në dispozitiv nuk reflekton analizën e zhvilluar në arsyetim. Këto mospërputhje, të shoqëruara shpesh me formulime të paqarta ose pasaktësi teknike, krijojnë paqartësi mbi efektin juridik të vendimit duke e vështirësuar për palët të kuptojnë qartë rezultatin e ankesës.

Në këtë kontekst, duhet theksuar se ngarkesa e lartë e punës së bordit të OShP-së, i cili trajton dhe vendos për një numër të konsiderueshëm ankesash – mesatarisht 5.4 vendime në ditë gjatë vitit 2025¹⁸, ndikon në cilësinë e hartimit të vendimeve, duke u reflektuar në pasaktësi teknike, mangësi ligjore dhe mospërputhje ndërmjet pjesëve përbërëse të vendimit.

¹⁷ Klasifikimi i kontratave sipas vlerës është bërë për qëllime analitike në kuadër të metodologjisë së këtij monitorimi dhe nuk korrespondon domosdoshmërisht me kategoritë e përcaktuara në Ligjin e Prokurimit Publik.

¹⁸ OShP. Raporti vjetor 2025.

Si ilustrim, në rastin N.T.Sh Bizun kundër Korporata Energjetike e Kosovës¹⁹, në dispozitiv ankesa aprovohet si pjesërisht e bazuar, ndërsa në arsyetim OShP në mënyrë të përsëritur konstaton se pretendimet e operatorit ekonomik janë të pabazuara dhe se ankesa duhet të refuzohet si e pabazuar, duke reflektuar një mospërputhje të qartë ndërmjet përfundimit dhe arsytimit të vendimit.

Në rastin *Lurn Sh.P.K. kundër Komuna e Istogut*²⁰, vendimi karakterizohet nga një mospërputhje thelbësore ndërmjet dispozitivit dhe arsytimit lidhur me trajtimin e tarifës së ankesës. Në dispozitiv, pavarësisht se ankesa refuzohet si e pabazuar, parashihet lejimi i kthimit të tarifës së deponuar, ndërsa në arsyetim, OShP konstaton se, si pasojë e refuzimit të ankesës, tarifa duhet të konfiskohet në përputhje me Rregulloren e Punës së OShP-së. Kjo kundërthënie nuk është thjesht formale, por prek drejtpërdrejt efektin juridik të vendimit, pasi prodhon pasiguri për palën lidhur me të drejtat dhe detyrimet e saj financiare.

Edhe në rastin Capital X Fet Sh.P.K. kundër Komuna e Lipjanit²¹, vendimi i OShP-së, shfaq një paqartësi të theksuar në raportin ndërmjet vlerësimit procedural dhe atij në meritë. Në dispozitiv, ankesa hidhet si e palejuar dhe urdhërohet kthimi i tarifës, që nënkupton një vlerësim mbi pranueshmërinë formale të saj. Megjithatë, në arsyetim, OShP, zhvillon një analizë të plotë në meritë, duke shqyrtuar provat dhe duke konstatuar se të gjitha pretendimet ankimore janë të pabazuara.

Në rastin Business Pro Sh.P.K. kundër Korporata Energjetike e Kosovës²², vendimi i OShP-së karakterizohet nga mungesa e një shqyrtimi të plotë dhe të individualizuar të pretendimeve ankimore, si dhe nga një qasje problematike në raport me rolin e vet vendimmarrës. Megjithëse operatori ekonomik kishte paraqitur gjashtë pretendime, të cilat ishin mbështetur edhe nga ekspertit shqyrtues, OShP vendosi ta aprovojë ankesën vetëm pjesërisht, duke lënë në fuqi vendimin e autoritetit kontraktues, që përbënte thelbin e kontestit. Në arsyetim, OShP nuk jep përgjigje të veçantë për secilin pretendim, ndërsa për çështjen kryesore lidhur me dorëzimin e një deklarate nga operatori ekonomik, e zhvendos vlerësimin tek autoriteti kontraktues, duke u thirrur në diskrecionin e tij dhe në parimin e mbrojtjes së interesit publik për të shmangur vonesat.

Një vendim i tillë reflekton mungesë të arsytimit substancial, pasi nuk përmban trajtim të argumentuar të pretendimeve dhe nuk mbështetet në një lidhje të qartë ndërmjet fakteve dhe përfundimit, por në parime të përgjithshme pa analizë konkrete të rastit.

Në përgjithësi, arsytimet e vendimeve të OShP-së karakterizohen nga përdorimi i formulimeve standarde dhe paragrafëve shabllon, që aplikohen në mënyrë uniforme pa reflektuar specifikat e rastit. Edhe pse theksohet se raporti i ekspertit shqyrtues nuk është detyrues për Panelin, në praktikë, si në rastet kur ai merret për bazë ashtu edhe kur anashkalohe, mungon një analizë e pavarur dhe substanciale e pretendimeve ankimore.

Kjo është veçanërisht e dukshme në rastet kur ankesat cilësohen si pjesërisht të bazuara pa u identifikuar qartë pretendimet e pranuar dhe të refuzuara, ndërkohë që vendimi i autoritetit kontraktues mbetet në fuqi²³. Në rastin *Bajra kundër Komuna e Podujevës*²⁴, OShP e cilësoi ankesën si pjesërisht të bazuar, megjithëse mbajti në fuqi vendimin e autoritetit kontraktues. Në arsyetim, pavarësisht se ishin ngritur 16 pretendime dhe konstatohet se autoriteti kontraktues nuk kishte vepruar në përputhje me dispozitat ligjore dhe kërkesat e Dosjes së Tenderit, vendimi nuk specifikon se cilat pretendime janë pranuar dhe cilat janë refuzuar, duke lënë të paqartë bazën reale të përfundimit dhe arsyen e mbajtjes në fuqi të vendimit të kontestuar.

Në përgjithësi, arsytimi i vendimeve karakterizohet nga mungesa e një vlerësimi konkret të provave dhe rrethanave të rastit, duke u reduktuar në konstatime të përgjithshme dhe referime në parime abstrakte pa një lidhje të qartë me faktet. Edhe në rastet kur Paneli distancohet nga rekomandimet e ekspertëve²⁵, mungojnë sqarimet e mjaftueshme

¹⁹ OShP. Vendimi nr. 636/25.

²⁰ OShP. Vendimi nr. 320/25.

²¹ OShP. Vendimi nr. 694/25.

²² OShP. Vendimi nr. 332/25.

²³ OShP. Vendimi nr. 721/25.

²⁴ OShP. Vendimi nr. 648/25.

²⁵ OShP. Vendimi nr. 900/25.

mbi arsyet dhe bazën e këtij qëndrimi, çka rezulton në vendime të paplota, jo transparente dhe me koherencë të kufizuar.

4.4 Zbatimi i vendimeve të OShP-së

Legjislacioni i prokurimit publik obligon autoritetet kontraktuese të zbatojnë vendimet e OShP-së, duke paraparë lëshimin e urdhërave dhe imponimin e gjobave ndaj autoriteteve kontraktuese në rast se nuk zbatojnë vendimet²⁶, ndërkohë që parashihen masa disiplinore ndaj zyrtarëve të prokurimit publik që në mes tjerash, nuk zbatojnë vendimevet e OShP-së²⁷.

Autoritetet kontraktuese detyrohen, përmes dispozitivit të vendimeve, të zbatojnë vendimet e OShP-së brenda 10 ditësh, ndërsa në rastet e rivlerësimit të aktivitetit të prokurimit, duhet ta njoftojnë OShP-në për rezultatin brenda 15 ditësh²⁸. Në praktikë, një numër i konsiderueshëm i këtyre vendimeve mbetet i pazbatuar ose nuk shoqërohet me njoftim brenda afateve, ndërkohë që OShP nuk disponon mekanizma efektivë për monitorimin dhe sigurimin e zbatimit të tyre.

Në rastet *Cactus kundër Agjencisë së Menaxhimit Emergjent dhe Autotrade Sh.P.K. kundër Policisë së Kosovës*²⁹, OShP konstatoi moszbatim të përsëritur të vendimeve nga autoritetet kontraktuese, duke e cilësuar këtë si shkelje të rëndë që mund të çojë në iniciimin e revokimit të licencës së zyrtarit të prokurimit. Megjithatë, pavarësisht këtyre konstatimeve dhe vendimeve të njëpasnjëshme të pazbatuara, OShP përfundimisht vendosi në favor të vendimeve të autoriteteve kontraktuese.

Në disa raste, OShP ka ndjekur një qasje më rigoroze, duke ndërmarrë masa disiplinore ndaj zyrtarëve përgjegjës për moszbatim të vendimeve të saj. Në rastin *Komuna e Vushtrrisë kundër Center for Legal Services L.L.C*³⁰, OShP shqiptoi vërejtje për shkak të mosveprimit në përputhje me vendimet paraprake dhe trajtimin jokonsistent gjatë rivlerësimit, ku autoriteti kontraktues fillimisht kishte shpërblyer një operator të papërgjegjshëm dhe më pas anuloi procedurën duke ndryshuar qëndrimin pa arsyetim të qëndrueshëm. Ngjashëm, në rastin *Komuna e Suharekës kundër Seferi-CO Sh.p.k*³¹, OShP konstatoi moszbatim të rekomandimeve për ndryshimin e kriterëve diskriminues dhe shqiptoi vërejtje ndaj zyrtarit përgjegjës; megjithatë, në një ankesë pasuese vendosi të lërë në fuqi njoftimin për kontratë, për shkak të mungesës së provave të reja. Këto raste ilustrojnë një qasje më aktive në sanksionimin e moszbatimit, por njëkohësisht edhe mungesë të qëndrueshmërisë në epilogun e çështjeve.

Rast më i theksuar është *Komuna e Gjakovës kundër N.SH.T. VIKTORY COM*³², ku pas një serie ankesash dhe shkeljesh të përsëritura, OShP ndërmori masa ndëshkuese – përfshirë gjobë prej 10,000 euro dhe iniciim për revokim certifikate – por megjithatë la në fuqi anulimin e procedurës.

Mungesa e një mekanizmi kontrollues për monitorimin e zbatimit të vendimeve të saj përbën një boshllëk sistematik në strukturën institucionale të OShP-së. Në kushtet aktuale, zbatimi i vendimeve mbetet në diskrecionin e autoriteteve kontraktuese, duke e kthyer detyrimin ligjor në një normë pa mbikëqyrje efektive.

Në këtë drejtim, edhe masat disiplinore të aplikuara ndaj zyrtarëve përgjegjës të prokurimit mbeten të kufizuara, ku janë shqiptuar dy (2) vërejtje për moszbatim të vendimeve të OShP-së, gjashtë (6) vërejtje për moszbatim të

²⁶ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 105. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

²⁷ Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 97. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

²⁸ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 29. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

²⁹ OShP. Vendimet nr. 575/25 dhe 666/25.

³⁰ OShP. Vendimi nr. 708/25.

³¹ OShP. Vendimi nr. 955/25.

³² OShP. Vendimi nr. 1265/25

LPP-së, si dhe është revokuar licenca e një zyrtari përgjegjës të prokurimit, çka tregon se mekanizmat e detyrimit, ndonëse ekzistues në nivel normativ, kanë zbatim të kufizuar në praktikë³³.

5. Pranueshmëria dhe shqyrtimi i ankesave

5.1 Pranueshmëria e ankesave

Korniza ligjore që përcakton mandatin e OShP-së e lidh fushëveprimin e këtij institucioni kryesisht me trajtimin e ankesave për shkelje të Ligjit për Prokurim Publik (LPP). Ligji përcakton se OShP ka kompetencë të shqyrtojë ankesat e palëve të interesuara lidhur me shkeljet e mundshme të këtij ligji³⁴, dhe kërkon që ankesa të specifikojë dispozitën ose dispozitat e LPP-së që pretendohet se janë shkelur, duke e kushtëzuar shqyrtimin e OShP-së me formulimin e qartë të pretendimeve juridike. Në anën tjetër, Rregullorja e OShP-së parashikon se institucioni ushtron funksionet e përcaktuara jo vetëm në LPP, por edhe në Ligjin për Partneritet Publiko-Privat (LPPP), dhe në ligje të tjera që mund t'i delegojnë kompetenca të tilla³⁵.

Pranueshmëria e ankesave dhe përcaktimi i fushëveprimit përbëjnë filtrin themelor për qasjen në mbrojtje juridike në sistemin e prokurimit publik. OShP është përgjegjës për shqyrtimin e ankesave të paraqitura nga palët e interesuara lidhur me shkeljet e mundshme të LPP-së, LPPP-së³⁶, si dhe legjislacionit tjetër përkatës që rregullon këtë fushë.

Ankesat fillimisht i nënshtrohen një shqyrtimi paraprak, gjatë të cilit vlerësohet nëse ato bien në fushëveprimin e OShP-së, janë paraqitur brenda afatit ligjor, janë të drejtuara kundër autoriteteve kontraktuese dhe përmbushin kërkesat formale. Në rastet kur këto kushte nuk plotësohen, ose kur mangësitë e evidentuara nuk plotësohen brenda afatit të caktuar, Kryesuesi i Sekretariatit të OShP-së i hedh poshtë ankesat si të palejuara³⁷.

Në rastet kur ankesa i plotëson kriteret e pranueshmërisë, fillimisht caktohet një ekspert shqyrtues, i cili mund të jetë ekspert teknik ose profesional i prokurimit³⁸, dhe themelohet paneli shqyrtues, i përbërë nga një, tre apo pesë anëtarë të Bordit të OShP-së, varësisht nga vlera e aktivitetit të prokurimit që është objekt i ankesës³⁹.

Ligji për Prokurimin Publik e përcakton qartë fushëveprimin e OShP-së si të kufizuar në shqyrtimin e shkeljeve që burojnë nga ky ligj. Ndërkohë, Rregullorja e Punës e zgjeron këtë fushëveprim duke përfshirë edhe Ligjin për Partneritetin Publiko-Privat. Pavarësisht kësaj, në parim OShP nuk ka mandat të shqyrtojë ankesa që lidhen me shkelje të ligjeve apo akteve të tjera jashtë kësaj kornize. Në praktikë, megjithatë, vërehet një qasje jo e konsoliduar në interpretimin e këtij fushëveprimi, ku në disa raste merret në konsideratë legjislacioni sektorial, ndërsa në të tjera aplikohet një qasje restriktive, duke krijuar pasiguri juridike dhe mungesë të një standardi të qëndrueshëm interpretues.

Në rastin *Security Code kundër Komunës së Prizrenit*⁴⁰, OShP anuloi njoftimin për kontratë duke aprovuar ankesën, me arsyetimin se autoriteti kontraktues kishte përfshirë në Dosjen e Tenderit kërkesa që binin në kundërshtim me Ligjin e Punës, në atë mënyrë që përmbushja e tyre do të çonte në mosrespektimin e detyrimeve që rrjedhin nga ky ligj. Po ashtu, u konstatua se disa nga kërkesat e vendosura ishin në kundërshtim edhe me Ligjin për Shërbimet Private të Sigurisë. Si rrjedhojë, paneli shqyrtues urdhëroi autoritetin kontraktues të bëjë ndryshimet e nevojshme në Dosjen e Tenderit dhe të zgjasë afatin për dorëzimin e ofertave, me qëllim që procedura të zhvillohej në përputhje me kornizën ligjore përkatëse.

³³ Të dhëna të siguruara përmes kërkesës për qasje në dokumente publike nga OShP, më 7 maj 2026.

³⁴ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 105. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

³⁵ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Gjendet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

³⁶ Ligji nr.04/L-045 për Partneritet Publiko Privat. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2784>.

³⁷ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 17. Gjendet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

³⁸ *Sqarim*: Në rastet me kompleksitet të shtuar teknik dhe procedural, OShP angazhon ekspertë teknikë dhe profesionalë në kuadër të së njëjtës çështje, me qëllim sigurimin e një vlerësimi gjithëpërfshirës dhe të bazuar në ekspertizë të specializuar.

³⁹ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 106. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>

⁴⁰ OShP. Vendimi nr. 679/25.

Në rastin *Construmax Sh.P.K. kundër Ministrisë së Kulturës*⁴¹, kontesti lidhej me ligjshmërinë e një kërkesë në Dosjen e Tenderit, sipas së cilës të gjithë anëtarët e grupit të operatorëve ekonomikë, në rast konsorciumi, duhej të ishin të pajisur me licencën B2 për zbatimin e punëve konservuese/restauruese në trashëgimi kulturore, kërkesë e bazuar në legjislacionin sektorial përkatës. Operatori ekonomik ankues kundërshtoi këtë kriter, duke u mbështetur në Rregulloren e Prokurimit Publik, e cila parashikon se, për shërbime profesionale që kërkojnë licencim, mjafton që njëri anëtar i grupit të posedojë autorizimin apo licencën përkatëse, në mënyrë që kërkesa të konsiderohet e përmbushur nga grupi si tërësi⁴². Përballë këtij kolizioni ndërmjet legjislacionit sektorial dhe atij të prokurimit publik, OShP vendosi në favor të legjislacionit sektorial, duke arsyetuar se nuk mund të marrë përgjegjësi për ta detyruar autoritetin kontraktues, këtë rast Ministrinë që të veprojë në kundërshtim me Ligjin për Trashëgimi Kulturore dhe aktet nënligjore përkatëse që rregullojnë licencimin në këtë fushë.

Në këtë rast, OShP i jep prioritet ligjit sektorial në raport me legjislacionin e prokurimit publik, ndonëse është e thirrur të gjykojë nga perspektiva e prokurimit publik. Në këtë vendim, problem mbetet fakti që OShP nuk arsyeton kufizimin e konkurrencës që buron nga një ligj tjetër, pa zhvilluar një analizë të mirëfilltë të proporcionalitetit.

Ndërkohë, në rastin *KRM "Pastrimi" Sh.A kundër Komunës së Prishtinës*⁴³, ku ankuesi kontestoi ligjshmërinë e shpalljes së tenderit duke u mbështetur në një rregullore komunale që e përcaktonte atë si ofrues ekskluziv të shërbimit, OShP vendosi se ky pretendim është jashtë fushëveprimit të saj. OShP arsyetoi se rregullorja në fjalë përbën akt nënligjor të brendshëm dhe se kompetencat e OShP-së janë të kufizuara vetëm në shqyrtimin e çështjeve që lidhen drejtpërdrejt me procedurat e prokurimit publik, në kuadër të kornizës ligjore përkatëse. Për rrjedhojë, çdo pretendim që tejkalon këtë fushë, përfshirë vlerësimin e akteve jashtë legjislacionit të prokurimit publik, konsiderohet jashtë juridiksionit të këtij organi.

5.2 Ankesat e palejuara dhe palët pa interes juridik

Sipas Rregullores së OShP-së, ankesat mund të shpallen të papranueshme për disa arsye procedurale dhe materiale⁴⁴. Në praktikë, mangësitë procedurale përfshijnë raste si mospagesa e tarifës së ankesës, paraqitja jashtë afatit ose jashtë fushëveprimit, ndërsa mangësitë materiale lidhen me mungesën e interesit juridiko-material apo me paraqitjen e ankesës në mënyrë të papërgjegjshme, me qëllim të zvarritjes së procedurës.

Ky dallim reflektohet drejtpërdrejt në trajtimin e tarifës së ankesës, e cila nuk është uniforme, por varet nga natyra e palejueshmërisë. Kur ankesa refuzohet për arsye procedurale, tarifa duhet të kthehet⁴⁵. Në të kundërt, konfiskimi zbatohet në rastet kur konstatohet përdorim abuziv i procedurës ose mungesë e përgjegjshmërisë nga ana e ankuesit, përfshirë situatat kur ankesa synon të vonojë aktivitetin e prokurimit.

Në vitin 2023, OShP, përmes një njoftimi për operatorët ekonomikë, sqaroi se ankuesi duhet të dëshmojë statusin e palës me interes, në përputhje me LPP-në përkatësisht ekzistencën e një interesi material dhe rrezikut për t'u dëmtuar nga shkelja e pretenduar⁴⁶. Në mungesë të këtij demonstrimi, ankesa mund të hidhet poshtë si e palejuar dhe tarifa kalon në buxhetin e shtetit. Po ashtu, OShP mund ta refuzojë ankesën si të pabazuar dhe të konfiskojë tarifën e ankesës, veçanërisht kur ankuesi nuk arrin të dëshmojë se ka një mundësi reale për t'u shpallur fitues i kontratës. Kjo zakonisht ndodh kur ankuesi nuk paraqet prova ose argumente të mjaftueshme që operatorët ekonomikë të renditur para tij nuk i përmbushin kërkesat e dosjes së tenderit. Ky interpretim përputhet me Rregulloren e Punës së OShP-së, e cila lejon

⁴¹ OShP. Vendimi nr. 908/25.

⁴² Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 26.9. Gjendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

⁴³ OShP. Vendimi nr. 253/25.

⁴⁴ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 31. Gjendet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

⁴⁵ Po aty.

⁴⁶ OShP. Njoftim për operatorët ekonomik. 09/02/2023. Gjendet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=15>.

cilësimin e ankesës si të pabazuar kur, edhe në mungesë të shkeljeve, ankuesi nuk ka gjasa reale për fitimin e kontratës⁴⁷.

Gjatë monitorimit janë evidentuar 12 raste në të cilat ankesat janë hedhur poshtë me arsyetimin se ankuesit nuk kanë dëshmuar statusin e palës me interes juridiko-material dhe nuk kishin gjasa reale për fitimin e kontratës, për shkak të ofertave më të larta dhe mungesës së pretendimeve ndaj operatorëve më të lirë dhe të përgjegjshëm.

Në rastin *As Tech Sh.P.K. kundër Komuna Fushë Kosovë*⁴⁸, ankesa u hodh poshtë si e palejuar, pasi ankuesi nuk kishte paraqitur pretendime ndaj operatorëve ekonomikë më të lirë dhe të përgjegjshëm, duke mos dëshmuar interes juridiko-material dhe, rrjedhimisht, mungesë të gjasave reale për fitimin e kontratës. Megjithatë, pavarësisht kësaj, OShP vendosi kthimin e tarifës. Në këtë rast, edhe pse ankesa përmbushte kriteret formale, ajo ishte në thelb e pabazuar, pasi ankuesi nuk demonstronte mundësi reale për përfitim dhe nuk kontestonte operatorët që e pengonin të shpallej fitues. Në këto rrethana, në përputhje me kornizën ligjore, do të duhej të zbatohet konfiskimi i tarifës.

Një situatë e ngjashme paraqitet në rastin *Internat Security Association Sh.P.K. kundër Komuna e Klinës*⁴⁹, ku ankesa u hodh poshtë si e palejuar, pasi ankuesi kishte kundërshtuar vetëm operatorin e rekomanduar për kontratë, pa paraqitur pretendime ndaj katër operatorëve me çmime më të ulëta, duke mos dëshmuar interes juridiko-material. Edhe në këtë rast, tarifa nuk është konfiskuar.

E njëjta qasje është ndjekur edhe në 10 raste të tjera, ku ankesat janë hedhur poshtë për mungesë të interesit juridik, por tarifa është kthyer. Vlera totale e këtyre tarifave arrin në 36,104.50 euro, mjete që, sipas kornizës ligjore, duhej të konfiskoheshin.

Në rastin *Capital X Fet Sh.P.K. kundër Komuna e Lipjanit*⁵⁰, OShP, vendosi pas 109 ditësh nga paraqitja e ankesës, duke e kualifikuar atë si të palejuar. Megjithatë, në arsyetim, OShP zhvilloi një shqyrtim të plotë të pretendimeve dhe i vlerësoi ato si të pabazuara, pra duke vendosur në themel të çështjes. Pavarësisht kësaj, ankesa është klasifikuar formalisht si e palejuar, pa u mbështetur në një bazë të qartë ligjore, dhe mbi këtë kualifikim është justifikuar kthimi i tarifës. Kjo qasje krijon mospërputhje ndërmjet arsyetimit dhe dispozitivit, si dhe zbatimit të kornizës normative, pasi një ankesë që shqyrtohet në meritë dhe refuzohet si e pabazuar nuk mund të trajtohet njëkohësisht si e palejuar.

Vetëm në një rast, *Studio Hapsira Sh.P.K. kundër Komuna e Prizrenit*⁵¹, OShP ka konstatuar se ankesa ishte e palejuar, duke vlerësuar se operatori ekonomik nuk kishte statusin e palës me interes dhe se paraqitja e ankesës synonte prolongimin e procedurës. Në përputhje me këtë arsyetim, është urdhëruar konfiskimi i tarifës së ankesës.

Ndërkohë, në një sërë rastesh, OShP konstaton se operatorët ekonomikë ankues nuk i plotësojnë kushtet dhe, për rrjedhojë, nuk kanë gjasa reale për fitimin e kontratës, si në rastin *BM Group Sh.P.K. kundër Komuna e Glllogocit*⁵², ku është vlerësuar se eliminimi i ankuesit ka qenë i drejtë dhe rrjedhimisht nuk kishte mundësi të shpallej fitues. Megjithatë, pavarësisht këtij konstatimi, ankesa është shpallur pjesërisht e bazuar për shkak të disa pretendimeve, duke çuar në kthimin e tarifës së ankesës.

Në tërësi, praktika e OShP-së në trajtimin e ankesave të palejuara dhe të palëve pa interes juridik nuk është konsistente, veçanërisht sa i përket aplikimit të tarifës së ankesës. Edhe në rastet kur konstatohet mungesa e interesit juridiko-material apo mungesa e gjasave reale për fitimin e kontratës, tarifa shpesh kthehet në vend që të konfiskohet. Në praktikë, kjo zbeh funksionin parandalues të tarifës dhe krijon pasiguri për operatorët ekonomikë, duke ndikuar në rritjen e ankesave të pabazuara dhe në efikasitetin e sistemit të shqyrtimit të ankesave.

⁴⁷ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 31.2. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

⁴⁸ OShP. Vendimi nr. 536/25.

⁴⁹ OShP. Vendimi nr. 923/25.

⁵⁰ OShP. Vendimi nr. 694/25.

⁵¹ OShP. Vendimi nr. 1018/25.

⁵² OShP. Vendimi nr. 766/25.

5.3 Çështjet e gjykuara – res judicata

Parimi i çështjes së gjykuar (res judicata) në prokurimin publik garanton siguri juridike dhe stabilitet të vendimmarrjes, duke ndaluar rishqyrtimin e çështjeve të vendosura përfundimisht nga OShP⁵³. Ai zbatohet kur plotësohen në mënyrë kumulative identiteti i palëve, objektit të kontestit dhe pretendimeve ankimore, me efekt përjashtimin e shqyrtimit në meritë. Megjithatë, aplikimi i këtij parimi duhet të jetë funksional dhe në shërbim të mbrojtjes efektive juridike, duke marrë parasysh karakterin detyrues të vendimeve të OShP-së për autoritetet kontraktuese.

Praktika e OShP-së tregon qasje jo të njëtrajtshme në zbatimin e këtij parimi. Në disa raste ai përdoret si pengesë procedurale për shqyrtimin e ankesës, në të tjera trajtohet në mënyrë formale pa pasoja të qarta, ndërsa në situata të caktuara shoqërohet me shqyrtim në meritë ose me masa ndaj autoritetit kontraktues. Në çdo rast, kur konstatohet res judicata, ankesa duhet të refuzohet si e palejuar dhe jo të trajtohet në substancë.

Në rastin *Tempo-2 Sh.P.K. kundër Ministrisë së Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural*⁵⁴, OShP e hodhi poshtë ankesën si të palejuar, duke konstatuar *res judicata*, dhe njëkohësisht urdhëroi kthimin e tarifës. Ky rast përfaqëson një aplikim konsistent të parimit, pasi ankesa nuk u shqyrtua në meritë dhe çështja e gjykuar u trajtua si pengesë procedurale.

Në të kundërt, në rastin *Srahep Sh.P.K. kundër Komuna e Prishtinës*⁵⁵, megjithëse konstatohet ekzistenca e *res judicata*, OShP nuk e trajton atë si pengesë procedurale, por hyn në shqyrtim në meritë dhe e refuzon ankesën si të pabazuar, duke vendosur edhe konfiskimin e tarifës. Kjo qasje devijon nga natyra e parimit, pasi një çështje e gjykuar nuk duhet të rishqyrtohet në meritë, dhe në thelb është e palejuar.

Qasje të ngjashme evidentohet edhe në rastet *Center for Legal Services L.L.C kundër Komuna e Vushtrrisë*⁵⁶ dhe *DE Kosova Tekstil L.L.C kundër Policia e Kosovës*⁵⁷, ku, pavarësisht elementeve të *res judicata*, OShP ka hyrë në shqyrtim në meritë për shkak të moszbatimit të vendimeve paraprake nga autoritetet kontraktuese. Në rastin e parë, përveç aprovimit të ankesës, është shqiptuar vërejtje ndaj zyrtarit përgjegjës të prokurimit, ndërsa në të dytin është dhënë vetëm paralajmërim, pa masa formale, çka tregon mungesë konsistence në reagim.

Në rastin *Efa Dienstleistung GmbH kundër Komuna e Lipjanit*⁵⁸, OShP e ka shpallur ankesën pjesërisht të bazuar, por ka lënë në fuqi vendimin e autoritetit kontraktues dhe ka urdhëruar kthimin e tarifës, ndonëse çështja lidhej me një vendim paraprak të njëjtë në përmbajtje. Pavarësisht përsëritjes së pretendimeve dhe moszbatimit të vendimit të mëparshëm, OShP nuk e ka trajtuar këtë rast si *res judicata*, por ka ndryshuar qasjen, duke e lënë vlerësimin në diskrecion të autoritetit kontraktues.

Në tërësi, praktika e OShP-së në zbatimin e parimit *res judicata* nuk është konsistente, duke reflektuar mungesë koherence në trajtimin e çështjeve të gjykuara. Në disa raste parimi zbatohet si pengesë procedurale, ndërsa në të tjera anashkalohet përmes shqyrtimit në meritë ose trajtimit formal pa pasoja të qarta. Në praktikë, kjo qasje dobëson efektin përfundimtar dhe detyrues të vendimeve të OShP-së, krijon pasiguri juridike për palët dhe rrezikon të minojë efektivitetin e mbrojtjes juridike në sistemin e prokurimit publik.

5.4 Parimi i kundërshtimit - kontradiktoritetit

Parimi i barazisë së palëve përbën themelin e procedurave të shqyrtimit në OShP, duke garantuar se asnjë vendim apo veprim nuk duhet të diskriminojë në favor apo në dëm të një pjesëmarrësi dhe se të gjitha palët e interesuara kanë qasje të barabartë në procedurë dhe në mjetet juridike. Në këtë kuadër, vetë qëllimi i OShP-së është të funksionojë si mekanizëm i pavarur për mbrojtjen juridike të operatorëve ekonomikë, duke siguruar që shqyrtimi i ankesave në

⁵³ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 105, paragrafi 2.16. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁵⁴ OShP. Vendimi nr. 724/25.

⁵⁵ OShP. Vendimi nr. 770/25.

⁵⁶ OShP. Vendimi nr. 093/25.

⁵⁷ OShP. Vendimi nr. 462/25.

⁵⁸ OShP. Vendimi nr. 1179/25.

prokurimin publik të bëhet nga një organ i ndarë nga autoriteti kontraktues, në mënyrë të drejtë, efektive dhe të paanshme.

Mbi këtë bazë ndërtohet edhe parimi i kundërshtimit (kontradiktoritetit), i cili garanton që secila palë të ketë mundësi reale për të paraqitur argumentet dhe provat e saj, si dhe për t'iu përgjigjur pretendimeve të palës tjetër. Parimi i kontradiktoritetit nënkupton që vendimet e OShP-së duhet të bazohen në një shqyrtim të barabartë të argumenteve kundërshtuese, ndërsa çdo përparësi apo vendimmarrje në favor të njëres palë duhet të mbështetet në arsyetim të qartë, objektiv dhe të verifikueshëm.

Në praktikë, në disa raste, OShP në vendimet e saj merr në konsideratë edhe rrethana dhe elemente procedurale që nuk burojnë drejtpërdrejt nga natyra kundërshtuese e procedurës së shqyrtimit, duke i theksuar ato në arsyetim, ndërkohë që mungon një trajtim i qartë dhe i balancuar i pretendimeve pro dhe kundër të palëve.

Në rastin *Tetroniks L.L.C kundër Shërbimi Korrektues i Kosovës*⁵⁹, operatori ekonomik kishte paraqitur dhjetë pretendime ankimore, kryesisht të natyrës teknike, lidhur me një aktivitet prokurimi për furnizim dhe instalim të sistemeve mbrojtëse XR. OShP e aprovoi ankesën si pjesërisht të bazuar, por njëkohësisht la në fuqi vendimin e autoritetit kontraktues, duke arsyetuar se nuk ekzistojnë baza të mjaftueshme ligjore për anulim apo rivlerësim.

Në këtë vendim, arsyetimi i OShP-së paraqet një devijim nga kërkesat e parimit të kontradiktoritetit, pasi nuk përmban një trajtim të drejtpërdrejtë dhe të balancuar të pretendimeve ankimore, të cilat janë thelbësisht të natyrës teknike dhe kërkojnë vlerësim specifik mbi bazën e provave. Në vend të kësaj, OShP mbështetet në rrethana të përgjithshme si autonomia e autoritetit kontraktues, supozimi i profesionalizmit të komisionit vlerësues dhe besimi ndaj përgjigjeve të autoritetit kontraktues, duke shmangur një analizë konkrete të secilit pretendim. Refuzimi i raportit të ekspertizës me arsyetimin se eksperti nuk është i fushës përkatëse, pa ofruar një vlerësim alternativ profesional, e dobëson më tej bazën faktike të vendimit. Si rrjedhojë, edhe pse ankesa shpallet pjesërisht e bazuar, mungesa e një arsyetimi të detajuar dhe të verifikueshëm mbi pretendimet e ngritura e bën vendimmarrjen të duket formale dhe jo plotësisht në përputhje me standardet e një shqyrtimi objektiv dhe kundërshtues.

Në rastin *Gigi Sh.P.K. & Eldi-Com N.T.P kundër Korporata Energjetike e Kosovës*⁶⁰, OShP e aprovoi ankesën si pjesërisht të bazuar, por megjithatë la në fuqi vendimin e autoritetit kontraktues që ishte objekt i ankesës. Në arsyetim, OShP shmang trajtimin e detajuar të konstatimeve të ekspertëve, duke theksuar se raportet e ekspertizës nuk janë obligues, pa ofruar një analizë konkrete pse devijon nga rekomandimet e tyre, të cilat kishin konstatuar në mënyrë të elaboruar se pretendimet ishin të bazuara dhe kishin propozuar anulim dhe rivlerësim. Në vend të kësaj, OShP, mbështetet në përgjigjet e autoritetit kontraktues të dhëna në fazën e parë të ankimit, pa i analizuar ato në mënyrë të pavarur dhe pa i ballafaquar me pretendimet e operatorit ekonomik, duke u mbështetur gjithashtu në supozimin e profesionalizmit të komisionit vlerësues. Edhe pse deklaron se ka marrë në konsideratë të gjitha pohimet dhe se ankesa është pjesërisht e bazuar, OShP nuk specifikon se cilat pretendime janë pranuar apo refuzuar.

Mbështetja e vendimeve të OShP-së në rrethana të përgjithshme, duke i dhënë peshë të kufizuar pretendimeve (shpesh teknike dhe të detajuara) dhe pa treguar qartë se cilat argumente pranohen e cilat refuzohen, e zbeh transparencën substanciale të vendimmarrjes dhe e bën shqyrtimin më shumë formal sesa analitik, duke vështirësuar verifikimin e bazës reale të vendimit. Si pasojë, operatorët ekonomikë nuk marrin përgjigje të qartë dhe të balancuar ndaj pretendimeve të tyre, ndërsa mungon një ballafaqim i plotë dhe i strukturuar i argumenteve ndërmjet palëve.

5.5 Qasja në dokumentacion si parakusht për ankesa

Qasja në dokumentacion përbën një parakusht thelbësor për ushtrimin efektiv të së drejtës së ankesës në procedurat e prokurimit publik. Operatorët ekonomikë, përveçse duhet të argumentojnë lidhur me ofertën e tyre, janë të detyruar të adresojnë edhe papërgjegjshmërinë e operatorëve të tjerë ekonomikë, në mënyrë që të dëshmojnë interesin e tyre juridiko-material, çka e bën qasjen në dokumentacionin e konkurrentëve element kyç për hartimin e një anese të bazuar.

⁵⁹ OShP. Vendimi nr. 691/25.

⁶⁰ OShP. Vendimet nr. 1087/25 dhe 1088/25.

Në këtë kontekst, kufizimi i qasjes nga autoritetet kontraktuese paraqet një problematikë të rëndësishme, sidomos kur tejkalohet korniza ligjore për mbrojtjen e informatave sekrete afariste. Legjislacioni lejon klasifikimin e dokumenteve si sekrete afariste vetëm mbi bazën e një kërkesë të arsyetuar nga operatori ekonomik, duke përjashtuar mundësinë që të gjitha dokumentet e dosjes së tenderit të trajtohen si të tilla⁶¹. Për më tepër, zyrtari përgjegjës i prokurimit obligohet që, menjëherë pas hapjes së ofertave dhe para publikimit të njoftimit mbi vendimin e autoritetit kontraktues, të përgatisë versionin e pastruar të dokumentacionit dhe, me kërkesë, t'u ofrojë operatorëve ekonomikë qasje të menjëhershme në këtë version, duke garantuar kështu një bazë reale për ushtrimin e të drejtës së ankimit⁶².

Megjithatë, praktika e OShP-së evidenton një qasje jo konsistente në dy aspekte thelbësore:

- (i) cenim i qasjes në dokumentacion në rezultatin e ankesës
- (ii) aplikimin e masave ndaj zyrtarëve përgjegjës të prokurimit.

Në rastet *Bajram HA Gashi B.I. kundër Komuna e Suharekës* dhe *Rimi Altex Sh.P.K. kundër KEK*⁶³, megjithëse është konstatuar kufizimi i qasjes si pasojë e klasifikimit të dokumenteve si "sekrete afariste", ankesat janë aprovuar vetëm pjesërisht, pa sjellë ndryshim të vendimeve të autoriteteve kontraktuese, ndërkohë, vetëm në rastin e parë është shqiptuar vërejtje ndaj zyrtarit përgjegjës.

Në të kundërt, në rastin *N.P.T Haxhijaha Sh.P.K. kundër KRM Ekoregjioni Prizren*⁶⁴, i njëjti lloj cenimi është konsideruar i mjaftueshëm për anulimin e njoftimit për dhënie të kontratës dhe kthimin e lëndës në rivlerësim, pa u shoqëruar me masa ndaj zyrtarit përgjegjës.

Kjo inkonsistencë në vendimmarrje reflekton mungesë të një standardi të unifikuar si në vlerësimin e efektit juridik të kufizimit të qasjes, ashtu edhe në zbatimin konsistent të masave disiplinore.

5.6 Përfundim i shqyrtimit pa vendim meritore

Në disa raste, OShP përfundon procedurën e shqyrtimit administrativ pa nxjerrë një vendim meritore mbi ankesën, duke u kufizuar në konstatimin se çështja bie jashtë kompetencës së saj dhe duke rekomanduar që pala ankuese t'i drejtohet gjykatës kompetente për mbrojtjen e të drejtave të saj.

Rast tipik i këtij fenomeni është ankesa *Seyntex N.V kundër Policisë së Kosovës*⁶⁵, ku operatori ekonomik ishte shpallur fitues dhe kontratën e kishin nënshkruar zyrtari përgjegjës i prokurimit dhe drejtori i institucionit, por e njëjta nuk ishte nënshkruar për më shumë se gjashtë muaj nga ministri, e që pastaj ishte anuluar në tërësi. Këtë veprim, autoriteti kontraktues e kishte bërë, ndonëse korniza ligjore është e qartë – neni 26 i LPP⁶⁶ kërkon nënshkrimin e kontratave me vlerë të madhe nga zyrtari kryesor administrativ, ndërsa rregullorja obligon autoritetin kontraktues që të nënshkruajë kontratën brenda 30 ditëve⁶⁷.

OSHP, megjithëse konstatoi se arsyetimi për anulim nuk mbështetet në ligj dhe se autoriteti kontraktues kishte shkelur detyrimet e tij, e cilësoi çështjen si të mbyllur dhe refuzoi ta shqyrtojë në themel, duke u mbështetur në nenin 10 të LPP. Ky referim nuk është i saktë, pasi neni 10 i LPP-së, rregullon ekskluzivisht çështjet e qasjes në dokumente dhe përkufizimin e "aktivitetit të mbyllur" e bën vetëm për qëllime të transparencës dhe mbrojtjes së sekretëve afariste që trajton ky nen, ndaj nuk ka relevancë për vlerësimin e ligjshmërisë së anulimit apo mosnënshkrimit të kontratës⁶⁸.

Është thelbësore të theksohet fraza "Për qëllime të paragrafit 3. të këtij neni, aktiviteti i prokurimit konsiderohet i mbyllur...". Kjo frazë shërben si një klauzolë kufizuese, duke treguar se definimi i "aktivitetit të mbyllur" është specifik

⁶¹ Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 7. Gjendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

⁶² Po aty.

⁶³ OShP. Vendimet nr. 544/25 dhe 753/25.

⁶⁴ OShP. Vendimi nr. 792/25.

⁶⁵ OShP. Vendimi nr.898/25.

⁶⁶ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 26, paragrafi 2. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁶⁷ Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 42, paragrafi 4. Gjendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

⁶⁸ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 10, paragrafi 3. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

dhe i aplikueshëm vetëm brenda kontekstit dhe qëllimit të paragrafit 3 të Nenit 10, pra për çështjet e qasjes në dokumente dhe mbrojtjen e sekreteve afariste.

Situatë e ngjashëm është edhe ankesa e *Eteam Sh.P.K. kundër Komunës së Dragashit*⁶⁹. Edhe në këtë rast, operatori ekonomik kishte bërë ankesë kundër vendimit për anulim të procedurës së prokurimit, pasi ishte rekomanduar për kontratë dhe kontrata ishte dorëzuar për nënshkrim. Arsyetimi i autoritetit kontraktues për anulim ishte se komisioni i vlerësimit kishte bërë një gabim në përlllogaritjen e paramasës. Edhe në këtë situatë, OShP-ja përfundoi shqyrtimin administrativ pa nxjerrë një vendim meritore, duke rekomanduar që pala ankuese t'i drejtohej gjykatës kompetente lidhur me veprimet e autoritetit kontraktues. Megjithatë OShP-ja konkludoi se autoriteti kontraktues kishte shkelur dispozitat ligjore me rastin e anulimit të aktivitetit të prokurimit, duke i cilësuar veprimet e tij si "tendencioze dhe skandaloze për të cilat duhet të mbajnë përgjegjësi zyrtarët e aktivitetit të prokurimit, përfshirë edhe komisionin për vlerësimin e ofertave", OShP sërish iu referua nenit 10, të LPP-së, për situatën kur aktiviteti konsiderohet i mbyllur.

Në mënyrë të ngjashme me ankesën e *Seyntex N.V. kundër Policisë së Kosovës, të trajtuar më lartë*, referenca e OShP-së te neni 10 i LPP-së për të mbyllur shqyrtimin administrativ është e pasaktë. Definimi i "aktivitetit të mbyllur" në këtë nen është shprehimisht i kufizuar "për qëllime të paragrafit 3. të këtij neni", duke rregulluar ekskluzivisht çështjet e transparencës dhe qasjes në dokumente, si dhe mbrojtjen e sekreteve afariste. Prandaj, ky definim nuk ka relevancë për vlerësimin e ligshmërisë së anulimit të një procedure prokurimi. Si pasojë, OShP-ja abstenoj nga shqyrtimi meritor i një çështjeje që qartazi binte në fushën e saj të kompetencës, duke kufizuar efektivitetin e mbrojtjes juridike për operatorin ekonomik.

Dispozitat e LPP, parashohin mekanizimin e përfundimit të ankesave përmes veprimeve korrigjuese të autoriteteve kontraktues, mbi bazën e rekomandimeve të ekspertit shqyrtues, pa nevojën e një vendimi meritor nga OShP⁷⁰. Në këtë frymë, përdorimi nga OShP i termit "pajtim i palëve", nuk përbën një institut të veçantë juridik në fushën e prokurimit publik, por është një emërtim praktik i këtij mekanizmi ekzistues. Megjithatë, ky riemërtim nuk është neutral, pasi ndikon drejtpërdrejt në trajtimin e tarifës së ankesës: duke e kualifikuar çështjen si "pajtim", OShP, shmang përcaktimin nëse ankesa është e bazuar – çka sipas nenit 31 të Rregullores së Punës, justifikon kthimin e tarifës, apo e tërhequr, që sipas nenit 28, çon në konfiskimin e saj⁷¹.

Në praktikë, vendimet e OShP-së, formulojnë "aprovohet pajtimi i palëve" dhe lejojnë kthimin e tarifës, ndërsa arsyetimet standarde theksojnë se palët kanë pranuar raportin e ekspertit dhe se procedura përfundon për shkak të humbjes së objektit ankimor.

Nga 23 raste të analizuara, vetëm në një është konstatuar shprehimisht se ankesa është e bazuar, pasi opinioni i ekspertit shqyrtues që mbështet pretendimet ankimore, është aprovuar nga autoriteti kontraktues, përkatësisht është pranuar nga palët⁷². Në 22 rastet tjera, OShP përdori formulime standarde që e trajtojnë çështjen si të përfunduar për shkak të "pajtitimit", pa konstatuar bazueshmërinë e ankesës, megjithatë në të gjitha rastet u bë kthimi i tarifës. Kjo praktikë mbetet juridikisht e paqartë, pasi "pajtimi i palëve" nuk parashihet në Rregullore e Punës si bazë për kthimin e tarifës dhe shmang kriteret e përcaktuara shprehimisht në legjislacion.

Rregullorja e OShP-së paraqet një qasje jo të harmonizuar lidhur me tërheqjen e ankesës dhe fatin e tarifës. Neni që definon tërheqjen e ankesës, e kushtëzon kthimin ose konfiskimin e tarifës nga momenti procedural i tërheqjes, duke definuar se nëse ankesa tërhiqet para pranimit të ekspertizës do të bëhet kthimi i tarifës, ndërsa nëse bëhet pas pranimit atëherë bëhet konfiskimi i tarifës në emër të shpenzimeve procedurale⁷³. Ndërkohë, neni që flet për kthimin e tarifës pas vlerësimit të ankesës, parashikon në mënyrë më të përgjithshme kthimin e tarifës edhe në rast të

⁶⁹ OShP. Vendimi nr. 148/26.

⁷⁰ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 115. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁷¹ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

⁷² OShP. Vendimi 635/25.

⁷³ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 28. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

tërheqjes, pa dallim faze⁷⁴. Ky dualizëm krijon paqartësi, pasi një dispozitë e kushtëzon kthimin, ndërsa tjetra e sugjeron atë si të përgjithshëm.

Në praktikë, OShP kryesisht i referohet nenit që rregullon tërheqjen e ankesës, duke lejuar tërheqjen në çdo kohë, por duke konfiskuar tarifën kur ajo ndodh pas emërimit të ekspertit dhe pranimit të raportit, si në rastet *As Travel Club kundër Ministria e Arsimit dhe Vehbi Mamaj B.I. kundër Komuna Suharekë*⁷⁵. Megjithatë, në rastin *Balkan Petrol Sh.P.K. kundër Trepça*⁷⁶, ndonëse ankesa u tërhoq pas raportit të ekspertit, OShP vendosi kthimin e tarifës duke u mbështetur në nenin 28.1, në kundërshtim me përmbajtjen e kësaj dispozite, e cila në këtë fazë parasheh konfiskimin e saj, çka nënkupton se në këtë rast tarifa prej 3,200 euro do të duhej të konfiskohej dhe të kalonte në buxhetin e shtetit.

6. Shqyrtimi i vendimeve të prokurimit

6.1 Trajtimi i ankesave kundër vendimeve për anulim të aktiviteteve të prokurimit

Ankesat kundër vendimeve për anulimin e aktiviteteve të prokurimit përbëjnë një nga format më të shpeshta të shqyrtimit në OShP (167 ankesa gjatë periudhës së monitorimit, apo 18.5% e totalit të ankesave). LPP⁷⁷ përcakton në mënyrë të kufizuar rastet kur një aktivitet mund të anulohet, si:

- (i) ekzistimi i shkeljeve që nuk mund të korrigjohen përmes amendamentimit,
- (ii) tejkalimi i buxhetit nga të gjithë ofertuesit e përgjegjshëm,
- (iii) paraqitja e rrethanave objektive dhe të paparashikueshme, jashtë kontrollit të autoritetit kontraktues që nuk kanë mundur të parashikohen që e bëjnë të domosdoshëm anulimin, por kjo duhet të bëhet së paku tre ditë para hapjes së ofertave.

Kjo kornizë ligjore e trajton anulimin si përjashtim dhe jo si diskrecion të lirë të autoriteteve kontraktuese, duke kërkuar arsyetim të fortë dhe të bazuar në rrethana konkrete. Megjithatë, në praktikën e vendimmarrjes së autoriteteve kontraktuese dhe në shqyrtimin pasues nga OShP, vërehet se standardi i interpretimit dhe aplikimit nuk është i njëtrajtshëm.

Në rastet *Studio Hapësira Sh.P.K. kundër Kuvendit Komunal të Prizrenit* dhe *Elektromont DI Sh.P.K. kundër Ministrisë së Infrastrukturës*⁷⁸, autoritetet kontraktuese kishin anuluar aktivitetet e prokurimit me arsyetimin e gabimeve në hartimin e kërkesave të tenderit dhe paramasës. OShP i anuloi këto vendime për anulim, duke konstatuar se hartimi i dokumentacionit të tenderit është përgjegjësi e autoritetit kontraktues dhe se gabimet në këtë fazë, pas hapjes së ofertave, nuk përbëjnë arsye të mjaftueshme për anulim. Sipas OShP-së, anulimi duhet të mbështetet në rrethana të qarta dhe të parapara shprehimisht në ligj, e jo në mangësi që bien në sferën e përgjegjësisë së vetë autoritetit kontraktues.

Një qasje e ndryshme është evidentuar në rastet *N.N.P Hysnia kundër Komunës së Vushtrrisë* dhe *Aritech Sh.P.K. kundër Ministrisë së Bujqësisë*⁷⁹, ku aktivitetet e prokurimit ishin anuluar për shkak të gabimeve në specifikacionet teknike. OShP, megjithëse konstatoi se këto gabime ishin rezultat i veprimeve të vetë autoriteteve kontraktuese, nuk i detyroi ato të vazhdonin me procedurat e prokurimit, duke vlerësuar se një veprim i tillë mund të rrezikonte shpenzimin e drejtë dhe efikas të parasë publike. Në këtë kontekst, OShP theksoi se pasojat e anulimit bien kryesisht mbi autoritetin kontraktues, duke i dhënë përparësi mbrojtjes së interesit publik ndaj interesave të operatorëve ekonomikë.

Një çështje me rëndësi të veçantë në praktikën vendimmarrëse të OShP-së lidhet me ankesat kundër njoftimeve për anulimin e aktiviteteve të prokurimit të arsyetuara me mungesë të mjeteve financiare. Edhe në këtë drejtim, praktika tregon se kjo çështje është trajtuar në mënyra jo të njëtrajtshme nga OShP.

⁷⁴ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 31. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

⁷⁵ OShP. Vendimet nr. 700/25 dhe 426/25.

⁷⁶ OShP. Vendimi nr. 72/26

⁷⁷ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 62. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁷⁸ OShP. Vendimet nr. 598/25 dhe 745/25.

⁷⁹ OShP. Vendimet nr. 699/25 dhe 693/25.

Në rastet Cactus Sh.A kundër Agjencisë për Menaxhim Emergjent dhe Wood Corporation L.L.C kundër Trepça Sh.A⁸⁰, autoritetet kontraktuese kishin anuluar aktivitetet e prokurimit duke u arsyetuar me mungesë të mjeteve financiare për realizimin e kontratës. OShP, në katër vendime të veçanta (tri lidhur me rastin e parë dhe një me të dytin), vendosi në favor të operatorëve ekonomikë, duke theksuar se planifikimi dhe sigurimi i mjeteve financiare është përgjegjësi e autoritetit kontraktues. Duke qenë se për këto aktivitete ekzistonin deklarata formale për disponueshmërinë e mjeteve, OShP konstatoi se anulimi mbi këtë bazë nuk përbën arsye të vlefshme ligjore.

Ndërkohë, në rastet *Aritech Sh.P.K. kundër Komuna e Vushtrrisë* dhe *Bajram H. Gashi B.I kundër Komuna e Rahovecit*⁸¹, ku autoritetet kontraktuese kishin anuluar aktivitetet e prokurimit me arsyetimin e mungesës së mjeteve financiare, OShP mbajti një qasje tjetër. Në rastin e parë ankesa u refuzua, ndërsa në të dytin u aprovua pjesërisht; megjithatë, në të dyja rastet u vendos të mbeten në fuqi vendimet për anulim, me arsyetimin se ekzistonte bazë objektive për ndërprerjen e aktiviteteve të prokurimit si rezultat i mungesës së mjeteve financiare.

Praktika jo e njëtrajtshme e OShP-së në vlerësimin e anulimeve për mungesë të mjeteve financiare krijon paqartësi mbi standardin ligjor që duhet të zbatohet dhe përgjegjësinë e autoriteteve kontraktuese për planifikimin buxhetor. Si pasojë, cenohet siguria juridike dhe parashikueshmëria për operatorët ekonomikë, duke dobësuar besimin në konsistencën e vendimmarrjes dhe në efektivitetin e mbrojtjes juridike.

6.2 Diskualifikimi i operatorëve ekonomikë nga OShP

Një ndër kompetencat e OShP-së është shqyrtimi dhe vendosja mbi diskualifikimin e operatorëve ekonomikë nga pjesëmarrja në aktivitetet e prokurimit publik për një periudhë deri në një (1) vit, në rastet e paraqitjes së të dhënave të rreme apo dokumenteve të falsifikuara⁸². Përtej kësaj baze ligjore, Rregullorja e Prokurimit e zgjeron fushën e zbatimit të kësaj mase edhe në situatat kur operatori ekonomik i rekomanduar për kontratë në një procedurë të prokurimit, nuk dorëzon dokumentacionin e kërkuar për përshtatshmëri para nënshkrimit të kontratës, apo refuzon ta nënshkruajë kontratën ndonëse është fitues. Kjo e detyron autoritetin kontraktues të vazhdojë me ofertuesin pasues, në këto rrethana, mund të iniciohet procedura për diskualifikim⁸³.

Gjatë periudhës së monitorimit, OShP pranoi 33 kërkesa për diskualifikim⁸⁴, nga të cilat aprovoi 14, me një kohëzgjatje mesatare të diskualifikimit prej rreth 5 muaj e gjysmë, ndërsa vetëm në dy raste masa e diskualifikimit është shqiptuar në kohëzgjatjen maksimale prej një (1) viti.

Periudha e diskualifikimit mbetet në diskrecion të OShP-së, pasi nuk është e përcaktuar në mënyrë të detajuar nga legjislacioni dhe varet nga rrethanat specifike të secilit rast; megjithatë, praktika vendimmarrëse tregon se OShP ka aplikuar qasje jo të njëtrajtshme edhe në interpretimin e bazës për diskualifikim.

Në rastet Policia e Kosovës kundër LG Project Sh.P.K. dhe Komuna e Gjakovës kundër Finesë Design⁸⁵, autoritetet kontraktuese kërkuar diskualifikimin e operatorëve ekonomikë me arsyetimin se, ndonëse të rekomanduar për kontratë, nuk kishin dorëzuar brenda afatit pesëditor dokumentacionin e kërkuar për përshtatshmëri, duke detyruar vazhdimin e procedurës me ofertuesin e radhës. OShP i aprovoi këto kërkesa, pavarësisht se në rastin e dytë operatori ekonomik pretendoi se mosdorëzimi kishte ardhur si pasojë e neglizhencës administrative të stafit të tij. Në aspektin e masës, OShP shqiptoi diskualifikim prej gjashtë muajsh në rastin e parë dhe tre muajsh në rastin e dytë.

Megjithatë, në rastet *Komuna e Lipjanit kundër Model Invest Group* dhe *Policia e Kosovës kundër Prishtina Auto L.L.C*⁸⁶, OShP mbajti një qasje tjetër lidhur me mosdorëzimin e dokumentacionit të pranueshmërisë. Në të dyja rastet,

⁸⁰ OShP. Vendimet nr. 572/25 dhe 686/25.

⁸¹ OShP. Vendimet nr. 804/25 dhe 775/25.

⁸² Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 100. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁸³ Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 25, paragrafi 9. Gjendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

⁸⁴ Të dhëna të siguruara përmes kërkesës për qasje në dokumente publike nga OShP, më 7 maj 2026.

⁸⁵ OShP. Vendimet PSh.nr. 887/25 dhe P.Sh.nr. 1113/25.

⁸⁶ OShP. Vendimet P.Sh. nr. 1290/25 dhe P.Sh.nr. 956/25.

operatorët ekonomikë nuk i dorëzuan dokumentet brenda afatit, pa e kontestuar këtë fakt, por ofruan arsyetime përkatëse: në rastin e parë, vështirësi në menaxhimin e detyrimeve administrative, ndërsa në të dytin, mungesë e stafit për shkak të pushimeve vjetore. OShP vlerësoi se fakti i mos dorëzimit të dokumenteve të përshtatshmërisë nuk përbën paraqitje të të dhënave të rreme apo dokumenteve të falsifikuara, dhe për rrjedhojë refuzoi kërkesat për diskualifikim.

Në lidhje me paraqitjen e të dhënave të rreme apo falsifikimin e dokumenteve, praktika e OShP-së tregon një qasje jo të njëtrajtshme në vlerësimin e pragut dhe rigorizitetit të provave për këto pretendime. Në rastet *Komuna e Prizrenit kundër Archi Time Sh.P.K.* dhe *Spitali i Përgjithshëm i Gjilanit kundër ARF Sh.P.K.*⁸⁷, autoritetet kontraktuese pretenduan se operatorët ekonomikë kishin paraqitur marrëveshje bashkëpunimi të falsifikuara, pretendime të konfirmuara nga vetë personat e përfshirë. Në këto rrethana, OShP konstatoi se ishte paraqitur dokumentacion i rremë dhe shqiptoi masën e diskualifikimit maksimal prej një viti nga pjesëmarrja në aktivitetet e prokurimit publik.

Një qasje tjetër është evidentuar në rastet *Komuna e Junikut kundër Q-Shala Sh.P.K.* dhe *Termokos Sh.A kundër Sonflow GmbH*⁸⁸. Në rastin e parë, ndonëse OShP konstatoi se ndryshimi i deklaratës së inxhinierit kishte shkaktuar dëm në buxhetin publik, vlerësoi se nuk ekzistonin prova të mjaftueshme për diskualifikim, duke urdhëruar njëkohësisht autoritetin kontraktues që të njoftojë organet e hetuesisë për dyshime mbi kryerjen e veprave penale në prokurim publik. Në rastin e dytë, edhe pse u konsiderua jokontestuese papërgjegjshmëria e operatorit ekonomik për shkak të mospërputhjeve në dokumentacionin e ofertës, OShP theksoi se kjo nuk përbën në vetvete falsifikim pa një vërtetim nga organet kompetente të hetuesisë, duke lënë të hapur mundësinë për iniciimin e një kërkesë për diskualifikim nëse një vërtetim i tillë do të arrihej.

Në rastin Komuna Hani i Elezit kundër BM Group, Kushtrimi NM & Murseli Company⁸⁹, OShP e kualifikoi kërkesën për diskualifikim si të parakohshme, pasi ishte iniciuar nga zyrtari përgjegjës i prokurimit pa miratimin e zyrtarit kryesor administrativ, duke mos përmbushur kështu kushtin formal. Për më tepër, OShP vlerësoi se veprimet e zyrtarit përbënin përpjekje për ushtrim presioni dhe shantazhi mbi procedurën e shqyrtimit. Në këto rrethana, OShP konstatoi se nuk mund të verifikonte në mënyrë të pavarur pretendimet për falsifikim të dokumentacionit dhe theksoi se vlerësimi i tyre mbetet i varur nga përfundimi i hetimeve nga organet kompetente.

Ky vendim, ku konstatohet se kërkesa nuk përbënte një kërkesë zyrtare të autoritetit kontraktues në kuptim të nenit 99.2 të LPP-së⁹⁰, pasi ishte paraqitur nga zyrtari përgjegjës i prokurimit pa miratim nga zyrtari kryesor administrativ, paraqet një interpretim përtej asaj se çfarë thuhet në këtë dispozitë, e cila kërkon vetëm që kërkesa të jetë me shkrim nga autoriteti kontraktues dhe të lidhet me paraqitjen e të dhënave të rreme apo dokumenteve të falsifikuara, pa përcaktuar shprehimisht një kusht shtesë formal si aprovimi nga zyrtari kryesor administrativ. Ky standard formal, përveç se nuk është i paraparë në këtë nen, devijon edhe nga praktika e mëparshme e OShP-së, si në rastin *Komuna e Prizrenit kundër Archi Time Sh.P.K.*, ku kërkesa për diskualifikim⁹¹ ishte iniciuar po ashtu nga zyrtari përgjegjës i prokurimit publik dhe ishte trajtuar si e pranueshme nga ana e OShP-së.

Praktika vendimmarrëse e OShP-së në fushën e diskualifikimit evidenton mungesë të qëndrueshmërisë si në interpretimin e bazave ligjore ashtu edhe në aplikimin e masave. Mospërputhjet në trajtimin e rasteve të ngjashme, veçanërisht lidhur me mosdorëzimin e dokumentacionit dhe prapën e provave për falsifikim, krijojnë pasiguri juridike për operatorët ekonomikë dhe autoritetet kontraktuese. Aplikimi i standardeve formale të paparashikuara shprehimisht nga legjislacioni, rrezikon të nënkuptojë zëvendësimin e kriterëve ligjore me vlerësime ad hoc.

Diskualifikimi i operatorit ekonomik nënkupton përjashtimin e plotë nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit publik, përfshirë edhe pamundësinë për të ushtruar të drejtën e ankimit gjatë periudhës së diskualifikimit. Megjithatë, gjatë periudhës së monitorimit janë evidentuar katër raste⁹² ku ankesat e operatorëve të diskualifikuar kanë kaluar shqyrtimin paraprak dhe janë trajtuar deri në nivel të bordit të OShP-së, për t'u refuzuar më pas si të palejuara.

⁸⁷ OShP. Vendimet PSh.nr. 874/25 dhe P.Sh.nr. 1210/25.

⁸⁸ OShP. Vendimet P.Sh.nr. 560/25 dhe P.Sh.nr. 654/25.

⁸⁹ OShP. Vendimi P.Sh.nr. 1191/25.

⁹⁰ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 99, paragrafi 2. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁹¹ Komuna e Prizrenit. Kërkesa për diskualifikim të Archi Time Sh.P.K. 23.06.2025.

⁹² OShP. Vendimet nr. 481/25, 729/25, 742/25 dhe 552/25.

Një praktikë e tillë bie ndesh me efektin juridik të diskualifikimit dhe cenon efikasitetin e procedurave të prokurimit publik. Në këto raste, OShP-së i janë dashur mesatarisht 53.5 ditë për të nxjerrë vendime refuzuese për ankesa që nuk do të duhej të pranoheshin që në fazën fillestare, veçanërisht duke pasur parasysh se në dy raste bëhet fjalë për të njëjtin operator ekonomik të diskualifikuar⁹³.

Efkti i diskualifikimit, ndonëse nënkupton përjashtimin e plotë të operatorit ekonomik nga i gjithë cikli i prokurimit, në praktikë nuk zbatohet në mënyrë automatike. Pavarësisht publikimit të vendimeve nga OShP, mungesa e integritetit të vendimeve në platformën elektronike të prokurimit bën që diskualifikimi të mos reflektohet në kohë reale, duke krijuar situata ku operatorë të diskualifikuar arrijnë të fitojnë kontrata publike gjatë periudhës së përjashtimit. Kjo rrjedh nga fakti se verifikimi i statusit të operatorëve mbetet në diskrecion manual të autoriteteve kontraktuese, duke rritur rrezikun e moszbatimit efektiv të kësaj mase.

Gjatë periudhës së monitorimit është evidentuar një rast ilustrues që nxjerr në pah dobësitë në zbatimin praktik të masës së diskualifikimit. Operatori ekonomik Pronet Academy Sh.P.K., i diskualifikuar nga OShP për një periudhë 8 muaj⁹⁴, ka arritur të nënshkruajë tri kontrata publike gjatë kohës së përjashtimit: kontratën për shërbime të përkthimit me Komunën e Graçanicës në vlerë prej 15,000.00 euro, projektin e marketingut me Stacionin e Autobusëve Prishtinë në vlerë prej 4,655.00 euro, si dhe kontratën për shërbime akomodimi me Komunën e Lipjanit në vlerë prej 4,749.00 euro.

Pas evidentimit dhe njoftimit të autoriteteve kontraktuese nga D+ në kuadër të këtij projekti, dy kontratat e para janë ndërprerë, ndërsa kontrata e tretë ishte përfunduar në momentin e identifikimit të shkeljes. Ky rast nxjerr në pah mungësitë sistematike në zbatimin dhe verifikimin e masës së diskualifikimit në praktikë.

7. Çështjet financiare dhe procedurale

7.1 Kthimi i tarifës për ankesat e pabazuara

Tarifa e ankesës është një pagesë e detyrueshme për operatorët ekonomikë që paraqesin ankesë në OShP, e përcaktuar në LPP dhe e detajuar në legjislacionin dytësor të Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP)⁹⁵. Ajo llogaritet në 1% të vlerës së kontratës dhe kufizohet në intervalin prej 200€ deri në 10,000€, me qëllim mbulimin e kostove procedurale si dhe parandalimin e ankesave të pabazuara. Në parim, tarifa kthehet kur ankesa vlerësohet e bazuar ose në raste të caktuara procedurale (p.sh. tërheqje, mungesa e kompetencës apo vonës), ndërsa konfiskohet kur ankesa refuzohet si e pabazuar; megjithatë, kjo logjikë nuk zbatohet gjithmonë në mënyrë konsistente në praktikën vendimmarrëse të OShP-së.

Pavarësisht se legjislacioni i prokurimit parasheh kthimin e tarifës vetëm kur ankesa aprovohet si e bazuar⁹⁶ (përveç rasteve procedurale), në praktikë OShP e kthen tarifën edhe mbi baza të tjera. Më shpesh, kjo ndodh kur ankesa cilësohet si pjesërisht e bazuar, pa ndikuar në rezultatin përfundimtar të procedurës, si dhe në raste të caktuara kur, ndonëse ankesa vlerësohet e pabazuar, tarifa kthehet mbi bazën e rrethanave të aktivitetit të prokurimit.

Në rastet H&B Consulting Sh.P.K. kundër Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit dhe Inline Engineering Sh.P.K. kundër Komunës së Gjakovës⁹⁷, OShP konstatoi se pretendimet e ankuesve ishin të pabazuara dhe la në fuqi vendimet e autoriteteve kontraktuese, por megjithatë i kualifikoi ankesat si pjesërisht të bazuara dhe vendosi kthimin e tarifës, duke u mbështetur në faktin se aktivitetet e prokurimit ishin anuluar dhe se nuk kishte pasur qëllim për zvarritje të procedurës nga ana e ankuesve. Në rastin e parë, OShP në arsyetimin e vendimit, konstatoi se të gjitha pretendimet ankimore janë të pabazuara dhe thekson në mënyrë eksplicite se kualifikimi si “pjesërisht i bazuar” është bërë vetëm për të mundësuar kthimin e tarifës së ankesës, duke marrë parasysh se aktiviteti i prokurimit ishte anuluar, nuk kishte

⁹⁴ OShP. Vendimi nr. 221-1/25.

⁹⁵ Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 69. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>

⁹⁶ Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 118, paragrafi 3. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁹⁷ OShP. Vendimet nr. 532/25 dhe 719/25.

shkaktuar dëm apo prolongim të procedurës, dhe ishte inicuar pak para hyrjes në fuqi të ndryshimeve në Rregulloren e Prokurimit Publik.

Kjo qasje devijon nga korniza ligjore në fuqi, sipas së cilës kthimi i tarifës lidhet me vlerësimin e ankesës si të bazuar, ndërsa anulimi i aktivitetit të prokurimit nuk përbën bazë të parashikuar ligjore për kthimin e saj. Për më tepër, ajo bie në kundërshtim me praktikën tjetër vendimmarrëse të OShP-së, ku në rrethana të njëjta është aplikuar konfiskimi i tarifës.

Në një sërë rastesh, si A.R.F Sh.P.K kundër Këshillit Prokurorial të Kosovës dhe N.N 100% Design kundër Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sportit⁹⁸, OShP ka refuzuar ankesat si të pabazuara dhe ka urdhëruar konfiskimin e tarifës, pavarësisht faktit se aktivitetet e prokurimit ishin anuluar, duke kaluar mjetet në buxhetin e shtetit.

Njëkohësisht, vërehen edhe raste ku tarifa është kthyer ndonëse ankesa është vlerësuar e pabazuar. Në rastin Vigan Rogova kundër Kompanisë për Menaxhimin e Deponive në Kosovë Sh.A, tarifa u kthye për shkak të gabimeve të autoritetit kontraktues, megjithëse asnjë pretendim nuk u konsiderua i bazuar. Ngjashëm, në rastin Conex L.L.C kundër *Korporata Energjetike e Kosovës* (KEK)⁹⁹, OShP konstatoi se pretendimet ishin të pabazuara, por vendosi kthimin e tarifës duke e kualifikuar ankesën si pjesërisht të bazuar, duke marrë parasysh historikun e shqyrtimit të çështjes dhe lidhjen e saj me anulimin e aktivitetit të prokurimit.

Në rastin *Aritech kundër Komuna e Vushtrrisë*¹⁰⁰, OShP e refuzoi ankesën si të pabazuar, por njëkohësisht urdhëroi kthimin e tarifës së deponuar, pa ofruar asnjë arsytim në dispozitiv apo në pjesën arsyetuese. Kjo qasje është në kundërshtim me kornizën ligjore dhe reflekton mungesë të qartësisë dhe konsistencës në vendimmarrje.

Ndërkohë, në të gjitha rastet kur OShP aprovon ankesën si të bazuar apo pjesërisht të bazuar, edhe kur nuk ndryshon vendimin e sfiduar, urdhëron kthimin e tarifës. Përjashtim paraqet rasti Drita Security Sh.P.K. kundër Stacioni i Autobusëve Gjilan Sh.A¹⁰¹, ku, ndonëse ankesa është aprovuar si pjesërisht e bazuar, është vendosur konfiskimi i tarifës pa ndonjë arsytim.

Praktika e OShP-së në trajtimin e tarifës së ankesës karakterizohet nga mungesë konsistence dhe devijim nga korniza ligjore, duke e bërë këtë mekanizëm të paparashikueshëm në zbatim. Si rrjedhojë, tarifa nuk e përmbush funksionin e saj parandalues, pasi nuk dekurajon ankesat e pabazuara dhe krijon hapësirë për përdorim taktik të procedurës së ankimimit. Kjo qasje rrit pasigurinë juridike për operatorët ekonomikë dhe ndikon negativisht në efikasitetin dhe integritetin e sistemit të prokurimit publik.

7.2 Kompensimi i shpenzimeve procedurale

Kompensimi i shpenzimeve procedurale përbën një mekanizëm të rëndësishëm për garantimin e qasjes efektive në mbrojtje juridike në prokurimin publik. LPP i njeh OShP-së kompetencën që të detyrojë autoritetet kontraktuese të kompensojnë financiarisht parashtruesit e sukseshëm të ankesave¹⁰², ndërsa kjo është konkretizuar më tej në Rregulloren e Punës, e cila parashikon mundësinë e kërimit të rimbursimit të tarifës së ankesës dhe të shpenzimeve të arsyeshme të lidhura me përgatitjen dhe trajtimin e saj, sipas kostove fikse të përcaktuara¹⁰³. Kjo e drejtë është reflektuar edhe në formularin standard për paraqitjen e ankesave, duke e bërë kompensimin një element integral të procedurës së shqyrtimit.

Në praktikë, ky mekanizëm pothuajse nuk gjen zbatim fare, pasi OShP rrallëherë urdhëron kompensimin e dëmeve materiale apo shpenzimeve procedurale, edhe në rastet kur operatorët ekonomikë janë të suksesshëm në ankesa.

⁹⁸ OShP. Vendimet nr. 595/25 dhe 574/25.

⁹⁹ OShP. Vendimet nr. 670/25 dhe 647/25.

¹⁰⁰ OShP. Vendimet nr. 804/25.

¹⁰¹ OShP. Vendimet nr. 529/25.

¹⁰² Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës. Neni 105, paragrafi 2.9. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

¹⁰³ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 30. Gjendet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

Vendimmarrja lidhur me kompensimin është evidentuar vetëm në dy raste: Florije Jahaj kundër Komuna e Prizrenit dhe Expert Company Sh.P.K. kundër Qendrës Klinike Universitare të Kosovës¹⁰⁴, ku, megjithëse ankesat u aprovuan si pjesërisht të bazuara, u konstatua se gabimet e autoriteteve kontraktuese kishin çuar në anulimin e procedurave të prokurimit, duke urdhëruar kompensimin e shpenzimeve materiale për operatorët ekonomikë.

Në raste të tjera, edhe kur OShP ka konstatuar se pretendimet e operatorëve ekonomikë janë pjesërisht të bazuara dhe se shkeljet burojnë nga veprimet e autoriteteve kontraktuese, nuk ka urdhëruar kompensimin e dëmeve të pretenduara. Në rastin Voltech Sh.P.K. kundër Komunës së Kamenicës¹⁰⁵, megjithëse u konstatua se arsyeja e anulimit të procedurës lidhej me papërgjegjësinë e autoritetit kontraktues dhe pretendimet e ankuesit ishin pjesërisht të bazuara, nuk u njoh e drejta për kompensim, pavarësisht kërkesës së shprehur dhe vlerës së specifikuar nga operatori ekonomik. Një qasje e ngjashme është ndjekur edhe në rastin *Storm ICT L.L.C kundër Kuvendit të Kosovës*¹⁰⁶, ku OShP konstatoi se hartimi i gabuar i specifikacioneve teknike nga autoriteti kontraktues kishte çuar në anulimin e aktivitetit të prokurimit, ndërkohë që operatori ekonomik kishte ofertuar në përputhje me kërkesat e dokumentacionit të tenderit. Në këtë rast është mbajtur edhe seancë dëgjimore ndërmjet palëve¹⁰⁷, megjithatë ajo nuk ka ndikuar në ndryshimin e vendimit përfundimtar, dhe nuk është vendosur për kompensimin e dëmit material të kërkuar.

Praktika e OShP-së tregon se kompensimi i shpenzimeve procedurale zbatohet shumë rrallë, edhe kur ankesa rezulton e suksesshme dhe shkeljet i atribuohen autoritetit kontraktues. Si rrjedhojë, e drejta për kompensim mbetet kryesisht formale, duke dobësuar mbrojtjen efektive juridike dhe duke e lënë operatorin ekonomik pa restaurim real të kostove të shkaktuara.

8. Sfidat Ligjore dhe rregullative

8.1 Mungesa e harmonizimit të kornizës ligjore

Rregullorja e Punës së OShP-së, e cila rregullon procedurat e shqyrtimit të ankesave dhe funksionimin e këtij organi, në disa aspekte nuk është në përputhje të plotë me legjislacionin në fuqi të prokurimit publik dhe në raste të caktuara, vetë dispozitat e saj paraqesin mospërputhje dhe kundërthënie të brendshme.

Sipas Rregullores së Punës, në rastet kur OShP urdhëron rivlerësimin e aktivitetit të prokurimit, autoriteti kontraktues duhet ta njoftojë atë për rezultatet brenda 15 ditëve nga pranimi i vendimit¹⁰⁸. Megjithatë, ky afat nuk është i paraparë në legjislacionin primar apo sekondar. Në mungesë të një rregullimi të tillë, KRPP ka dhënë opinion se afati për rivlerësim duhet të barazohet me atë të vlerësimit fillestar, përkatësisht 30 ditë nga hapja e ofertave, me mundësi zgjatjeje deri në 20 ditë shtesë në rrethana të jashtëzakonshme¹⁰⁹.

Trajtimi i kthimit të tarifës, i definuar në nenin 31 të Rregullores së Punës, paraqet paqartësi në raport me dispozitat e tjera që rregullojnë fatin e tarifës së ankesës. Sipas paragrafëve 2 dhe 3, ankesa konsiderohet e pabazuar nëse, edhe në mungesë të shkeljes së ligjit, ankuesi nuk do të kishte gjasa reale për fitimin e kontratës, me ç'rast tarifa konfiskohet. Ndërkohë, paragrafi 4 parasheh kthimin e tarifës në rastet kur ankesa tërhiqet, shpallet e papranueshme, e paplotë apo e jashtë afatit, ndërsa paragrafi 6 zgjeron këtë rregull duke paraparë kthimin e tarifës edhe kur ankesa aprovohet si e bazuar ose tërhiqet. Në praktikë, OShP, në rastet e ankesave të cilësuar si të palejuara për mungesë të interesit juridiko-material, i referohet paragrafit 4 dhe urdhëron kthimin e tarifës, duke konsoliduar një qasje që favorizon kthimin në këto situata, por që njëkohësisht reflekton mungesë të një standardi të qartë dhe të harmonizuar në interpretimin e dispozitave përkatëse.

¹⁰⁴ OShP. Vendimet nr. 813/25 dhe 762/25.

¹⁰⁵ OShP. Vendimi nr. 993/25.

¹⁰⁶ OShP. Vendimi nr. 1067/25.

¹⁰⁷ Seanca dëgjimore e mbajtur më datë 23.12.2025.

¹⁰⁸ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 29. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

¹⁰⁹ Opinioni i KRPP-së. 17.03.2026.

Në lidhje me vlerën e tarifës së ankesës, ekziston një mospërputhje ndërmjet Rregullores së Punës së OShP-së dhe Rregullores për Prokurimin Publik. Rregullorja e Punës nuk është përditësuar dhe parashikon një tarifë nga 100 deri në 5,000 euro, të lidhur si me vlerën e ofertës ashtu edhe me vlerën e parashikuar të kontratës¹¹⁰. Ndërkohë, Rregullorja për Prokurimin Publik, që është e obligueshme për operatorët ekonomikë, përcakton një interval më të lartë, nga 200 deri në 10,000 euro, duke e lidhur tarifën vetëm me vlerën e parashikuar të kontratës¹¹¹.

Mospërputhjet ndërmjet Rregullores së Punës së OShP-së dhe legjislacionit në fuqi, si dhe kundërthëniet e brendshme në dispozitat e saj, tregojnë nevojën për një përditësim dhe harmonizim të plotë të këtij akti nënligjor, me qëllim sigurimin e qartësisë normative, unifikimit të praktikës dhe zbatimit të qëndrueshëm të rregullave në procedurat e shqyrtimit të ankesave.

¹¹⁰ Rregullore nr.01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit. Neni 13. Gjetet në: <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>.

¹¹¹ Rregullore Nr.002/2024 për plotësimin dhe ndryshimin e Rregullores nr.001/2022 për Prokurim Publik. Neni 69. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=233>.

Përfundime dhe rekomandime

1. Praktika vendimmarrëse paraqet sfida në aspektin e konsistencës, përfshirë interpretimin e fushëveprimit, zbatimin e parimeve procedurale (si res judicata) dhe trajtimin e çështjeve të ngjashme, çka ndikon në sigurinë juridike dhe parashikueshmërinë për operatorët ekonomikë.
Për këtë arsye, OShP-ja duhet të unifikojë praktikën vendimmarrëse dhe interpretimin e fushëveprimit në raste të njëjta, me qëllim të rritjes së sigurisë juridike dhe parashikueshmërisë në procedurat e prokurimit publik.
2. Në një numër rastesh, vendimet e OShP karakterizohen nga arsyetime të përgjithësuara dhe përsëritje të formulimeve të përdorura në raste të tjera, pa një elaborim të mjaftueshëm të rrethanave konkrete të secilës çështje. Kjo ndikon në qartësinë e lidhjes ndërmjet fakteve, provave dhe përfundimeve të nxjerra në vendimmarrje.
Për të adresuar këtë mangësi, rekomandohet që OShP të forcojë standardin e arsytimit në vendime, duke siguruar që çdo rast të trajtohet me analizë të veçantë dhe që vendimmarrja të lidhet qartë me faktet, provat dhe bazën ligjore përkatëse.
3. Kohëzgjatja e trajtimit të ankesave në shumicën e rasteve tejkalon afatet ligjore të parapara, duke ndikuar në dinamikën e procedurave të prokurimit dhe në realizimin e kontratave publike.
Në këtë kontekst, rekomandohet respektimi i afateve ligjore për shqyrtimin e ankesave, me qëllim shmangien e vonesave që pezullojnë procedurat e prokurimit.
4. Trajtimi i tarifës së ankesës nuk është gjithmonë në përputhje me kornizën ligjore, pasi në disa raste ajo kthehet edhe kur ankesa nuk rezulton e bazuar.
Për pasojë, rekomandohet harmonizimi i praktikës së zbatimit të tarifës së ankesës me kornizën ligjore, me qëllim sigurimin e një trajtimi të njëtrajtshëm dhe rritjen e parashikueshmërisë për palët.
5. Trajtimi i ankesave të palejuara dhe i palëve pa interes juridik nuk paraqitet gjithmonë i njëtrajtshëm, veçanërisht në aspektin e aplikimit të konfiskimit të tarifës.
Në vijim të kësaj, rekomandohet aplikimi i konsoliduar i rregullave për ankesat e palejuara dhe palët pa interes juridik, veçanërisht sa i përket konfiskimit të tarifës, me qëllim ruajtjen e funksionit disiplinues të procedurës.
6. Mekanizmi i kompensimit të shpenzimeve procedurale zbatohet në mënyrë të kufizuar, edhe në raste kur ankesa rezulton e suksesshme, çka mund të ndikojë në efektivitetin e mbrojtjes juridike.
OSHP duhet të zbatojë më shpesh kompensimin e shpenzimeve procedurale në rastet kur ankesa rezulton e suksesshme, me qëllim garantimin e mbrojtjes efektive juridike dhe rikuperimin e kostove të shkaktuara.
7. Vlerësimi i anulimit të aktiviteteve të prokurimit për shkak të mungesës së mjeteve financiare nuk ndjek gjithmonë një qasje të unifikuar, duke ndikuar në parashikueshmërinë e praktikës.
Për këtë arsye rekomandohet që OShP duhet të sigurojë një qasje të standardizuar dhe të njëtrajtshme për vlerësimin e këtyre rasteve, me qëllim rritjen e parashikueshmërisë dhe përgjegjshmërisë buxhetore.
8. Në disa raste, arsyetimi i vendimeve bazohet në rrethana të përgjithshme, si autonomia e autoriteteve kontraktuese apo profesionalizmi i komisioneve të vlerësimit, pa u trajtuar në mënyrë të plotë pretendimet e palëve.
Andaj, rekomandohet që arsyetimi i vendimeve të jetë më i detajuar dhe i bazuar në analizë të plotë të pretendimeve, në mënyrë që të sigurohet trajtim i barabartë i palëve dhe vendimmarrje më e balancuar.
9. Zbatimi i parimit res judicata paraqitet jo plotësisht i unifikuar, duke u trajtuar në disa raste si pengesë procedurale dhe në raste të tjera duke u shoqëruar me shqyrtim në meritë.
Kjo situatë tregon nevojën për unifikimin e zbatimit të këtij parimi, në mënyrë që çështjet e gjykuara të trajtohen si pengesë procedurale dhe të mos rishqyrtohen në meritë.
10. Praktika në trajtimin e ankesave që lidhen me qasjen në dokumentacion nuk është plotësisht e konsoliduar, çka mund të ndikojë në ushtrimin efektiv të së drejtës për ankesë. Në disa raste, ankesat nuk trajtohen në meritë dhe palët orientohen drejt gjykatave, ndërkohë që dispozitat për transparencë dhe qasje në dokumente interpretohen ngushtë, duke cenuar efektivitetin e mbrojtjes administrative.
Në këtë drejtim, rekomandohet trajtim më i qëndrueshëm dhe shqyrtim në meritë i ankesave brenda kompetencës, duke shmangur orientimin e panevojshëm drejt gjykatave dhe duke forcuar mbrojtjen juridike administrative.
11. Mekanizmat për monitorimin e zbatimit të vendimeve nga autoritetet kontraktuese paraqiten të kufizuara, çka reflektohet në raste të moszbatimit dhe përsëritje të ankesave për çështje të njëjta.
Në përputhje me këtë, fuqizimi i mekanizmave të monitorimit të zbatimit të vendimeve nga autoritetet kontraktuese do të kontribuonte në uljen e përsëritjes së ankesave dhe rritjen e efektivitetit të vendimmarrjes.
12. Filtrimi i ankesave nga operatorët ekonomikë të diskualifikuar nuk rezulton gjithmonë efektiv, duke lejuar që ankesa të palejuara të ndikojnë në pezullimin e procedurave të prokurimit.

Kjo situatë nënvizon nevojën për avancimin e digjitalizimit dhe ndërlidhjen e platformës së e-prokurimit me sistemin e OShP-së, në mënyrë që operatorët ekonomikë të diskualifikuar të mos kenë mundësi të parashtrojnë ankesa, duke parandaluar pezullimin e panevojshëm të procedurave të prokurimit.

13. Reflektimi i vendimeve në sistemin e-prokurimit nuk është gjithmonë i automatizuar dhe i plotë, çka mund të krijojë hapësirë për situata në të cilat operatorët ekonomikë të diskualifikuar mund të figurojnë ose të marrin pjesë në procedura të mëtejshme të prokurimit.
Andaj, OShP, në bazë të mekanizmave të saj institucional, duhet të siguroj që vendimet e saj të pasqyrohen në mënyrë të menjëhershme dhe të saktë në sistemin e-prokurimi, për të parandaluar pasojat praktike të diskualifikimeve dhe vendimeve përfundimtare.
14. Praktika në trajtimin e tërheqjes së ankesave dhe efektit të saj në tarifën e ankesës paraqitet e paqartë në disa raste.
Në këtë situatë, rekomandohet që të harmonizohet kjo praktikë, në mënyrë që të eliminohen paqartësitë dhe të sigurohet trajtim i njëtrajtshëm dhe jo-selektiv.
15. Qasja ndaj mosdorëzimit të dokumentacionit para nënshkrimit të kontratës si bazë për diskualifikim nuk është plotësisht e standardizuar.
Si rrjedhojë nevojitet standardizimi i kësaj praktike, për të shmangur vendimet ad hoc dhe për të rritur koherencën institucionale.
16. Transparenca institucionale përballet me disa kufizime praktike, përfshirë funksionalitetin e uebfaqes, mungesën e transmetimit të seancave, publikimin jo të plotë në gjuhën angleze dhe sfida në mbrojtjen e të dhënave personale në dokumente.
Duke marrë parasysh këto kufizime, rekomandohet përmirësimi i praktikave ekzistuese përmes funksionimit të plotë të uebfaqes, transmetimit të seancave, publikimit të plotë në anglisht dhe forcimit të mbrojtjes së të dhënave personale, me qëllim rritjen e qasjes publike dhe llogaridhënies.
17. Rregullorja e Punës paraqet nevojë për përditësim dhe harmonizim të mëtejshëm me legjislacionin në fuqi të prokurimit publik, në mënyrë që të sigurohet qartësi dhe konsistencë në zbatim.
Andaj, rekomandohet që OShP të rishikojë dhe përditësojë Rregulloren e Punës, duke e harmonizuar atë me legjislacionin në fuqi, me qëllim eliminimin e kundërthënieve dhe sigurimin e një zbatimi të qartë dhe të qëndrueshëm.
18. Mungesa e një anëtari në bord që nga viti 2024 ka rritur ngarkesën e punës për anëtarët ekzistues, duke ndikuar në efikasitetin dhe kohëzgjatjen e trajtimit të ankesave.
Në këtë kuadër, Qeverisë dhe Kuvendit të Kosovës u rekomandohet të plotësojnë sa më shpejt përbërjen e plotë të bordit të OShP-së, në përputhje me ligjin, për të përmirësuar efikasitetin dhe për të siguruar trajtim më të shpejtë të ankesave në prokurim publik.