

Pravna sigurnost u javnim nabavkama kroz praksu TRN-a

Izveštaj o praćenju rada i prakse donošenja
odluka Tela za razmatranje nabavki (TRN)
za period avgust 2025 - mart 2026. godine.



Izjava o odricanju odgovornosti: Ova inicijativa je podržana od strane projekta „Podrška reformskim procesima za integraciju u EU na Kosovu“, koji sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime Vlade Nemačke.

Autori: Ardit Dragusha i Leorenta Alija, istraživači u Demokraciji plus (D+)



Sadržaj

1. Spisak skraćenica:.....	4
2. Uvod	5
3. Izvršni pregled	6
4. Institucionalna transparentnost i donošenje odluka	7
4.1 Transparentnost i dostupnost odluka TRN-a	7
4.2 Odluke TRN-a u brojkama.....	7
4.3 Koherentnost odluka TRN-a.....	11
4.4 Sprovođenje odluka TRN-a	13
5. Prihvatljivost i razmatranje žalbi	14
5.1 Prihvatljivost žalbi	14
5.2 Neprihvatljive žalbe i stranke bez pravnog interesa	15
5.3 Presuđeni slučajevi – res judicata	16
5.4 Princip suprotnosti - kontradiktornosti	17
5.5 Pristup dokumentaciji kao preduslov za žalbe	18
5.6 Završetak razmatranja bez meritorne odluke.....	19
6. Pregled odluka o nabavkama	20
6.1 Tretiranje žalbi na odluke o otkazivanju aktivnosti nabavke	20
6.2 Diskvalifikacija ekonomskih operatera od strane TRN-a	21
7. Finansijska i proceduralna pitanja.....	23
7.1 Povraćaj naknade za neosnovane žalbe.....	23
7.2 Nadoknada proceduralnih troškova	25
8. Pravni i regulatorni izazovi.....	25
8.1 Nedostatak harmonizacije pravnog okvira.....	25
9. Zaključci i preporuke.....	27

1. Spisak skraćenica:

UO – Ugovorni organ

D+ – Demokracija plus

GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

RKJN – Regulatorna komisija za javne nabavke

ZJN – Zakon o javnim nabavkama

ZJPP – Zakon o javno-privatnim partnerstvima

EO – Ekonomski operater

TRN – Telo za razmatranje nabavki

D.O.O – Društvo sa ograničenom odgovornošću

NSN – Nadležni službenik za nabavke

2. Uvod

Javne nabavke čine jedan od glavnih mehanizama za trošenje javnog novca i jednu od oblasti koje su najosetljivije na rizike lošeg upravljanja i nedostatka transparentnosti. U tom kontekstu, efektivno funkcionisanje mehanizama kontrole i nadzora je od suštinskog značaja kako bi se garantovala zakonitost, jednakost u konkurisanju i efikasnom korišćenju javnog novca. Udeo ovog sektora u javnom budžetu je značajan, pri čemu su javne nabavke činile 27,8% ukupne javne potrošnje samo u 2025. godini.¹

U institucionalnoj arhitekturi za javne nabavke, TRN igra ključnu ulogu kao nezavisno administrativno telo za razmatranje žalbi u postupcima javnih nabavki. Kroz svoje donošenje odluka, TRN direktno utiče na garantovanje sprovođenja relevantnog zakonodavstva, rešavanje prekršaja ili nepravilnosti u postupcima tendera, kao i na obezbeđivanje efikasnog mehanizma pravne zaštite za ekonomske operatere.

U ovoj funkciji, TRN vrši ekskluzivnu nadležnost za administrativni pregled spornih pitanja u javnim nabavkama, delujući kao drugostepeni organ protiv odluka ugovornih autoriteta.² Njegove odluke su konačne u upravnim postupcima i mogu se osporiti samo na sudu, što ga pozicionira kao ključni mehanizam za garantovanje zakonitosti i pravde u ovoj oblasti.³ Kroz ovlašćenja za razmatranje žalbi, zahteva za diskvalifikaciju i pitanja u vezi sa javnim aukcijama, kao i kroz obavezu godišnjeg izveštavanja Skupštini⁴, TRN bi trebalo da obezbedi pravedno i efikasno korišćenje javnih sredstava, istovremeno jačajući transparentnost, jednakost i integritet u sistemu javnih nabavki.

TRN-om upravlja odbor od pet (5) članova koje imenuje Skupština Kosova na mandat od pet (5) godina; međutim, od 2024. godine, odbor funkcioniše sa samo četiri (4) člana zbog ostavke jednog od njih.⁵

Uzimajući u obzir važnost ovog tela, Demokracija plus (D+), uz podršku Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), sprovela je osmo mesečno (8) praćenje rada Tela za razmatranje nabavki (TRN), sastavljajući ovaj izveštaj fokusiran na analizu odluka i praksi institucije. Izveštaj pruža procenu funkcionisanja TRN-a zasnovanu na dokazima, ispitujući usklađenost sa pravnim okvirom, kao i kvalitet i doslednost donošenja odluka, kao i identifikujući sistemska pitanja i glavne izazove.

¹Zakon br. 08/L-332 o budžetskim raspodelama za budžet Republike Kosovo za 2025. godinu. Nalazi se na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=99639>.

²Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 98. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

³Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 119. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁴Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 120. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁵Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 100. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

3. Izvršni pregled

Ovaj izveštaj predstavlja glavne nalaze praćenja rada Tela za razmatranje nabavke (TRN) za period od 1. avgusta 2025. do 31. marta 2026. godine, sprovedenog kroz analizu objavljenih odluka i učešća na raspravama tokom ovog perioda. Nalazi pokazuju da, iako je TRN postigao napredak u povećanju transparentnosti objavljivanjem odluka, ograničena funkcionalnost veb stranice, nedostatak prenosa sesija i objavljivanje dokumenata sa neanonimizovanim ličnim podacima potkopavaju transparentnost i javni pristup.

U pogledu efikasnosti, TRN u većini slučajeva se ne pridržava zakonskim rokovima za razmatranje žalbi, što utiče na produženje procesa javnih nabavki i sprovođenje javnih projekata. Takođe postoje dokazi o nedostatku doslednosti u praksi donošenja odluka, uključujući tumačenje obima, postupanje sa žalbama i primenu proceduralnih principa, uključujući i slučajeve ponovljenih žalbi. Odluke često karakteriše ograničeno obrazloženje i nedostatak jasne veze između činjenica i zaključaka.

Izveštaj takođe identifikuje probleme u tretiranju žalbene takse, koja se u nekim slučajevima ispostavlja u suprotnosti sa zakonskim okvirom, kao i nejasnoće u postupanju sa povlačenjem žalbi i uticajem na ovu taksu. Mehanizam za nadoknadu troškova postupka za uspešne podnosiocje žalbi se sprovodi na veoma ograničen način. U određenim slučajevima, TRN ne vrši u potpunosti svoje nadležnosti, upućujući stranke na sudove čak i kada slučajevi spadaju u njegovu nadležnost.

Nalazi takođe pokazuju da filtriranje žalbi diskvalifikovanih ekonomskih operatera nije uvek efektivno, što omogućava čak i nedozvoljenim žalbama da obustave postupke javnih nabavki. Istovremeno, odraz odluka u sistemu e-nabavki nije uvek automatizovan, što stvara prostor za učešće diskvalifikovanih operatera u daljim postupcima.

Nedostatak efektivnih mehanizama za praćenje sprovođenja odluka TRN-a znači da ugovorni autoriteti ne poštuju uvek te odluke, što stvara pravnu nesigurnost, ponavljanje žalbi i kašnjenja u postupcima javnih nabavki. Ova situacija značajno slabi efektivnost sistema pravne zaštite i kredibilitet ovog organa u javnosti.

4. Institucionalna transparentnost i donošenje odluka

4.1 Transparentnost i dostupnost odluka TRN-a

Postupak žalbe pred TRN-om uslovljen je prethodnim sprovođenjem postupka revizije kod ugovornog organa koji sprovodi aktivnost nabavke. Žalba se može podneti tek nakon završetka ove faze i mora se podneti u roku od 10 dana od donošenja odluke u prethodnom postupku.⁶ Žalbe se podnose putem elektronskog sistema za javne nabavke, pri čemu navodi žalbe moraju biti isti kao oni koji su izneti u prvom stepenu.

Formalno gledano, TRN je postigao napredak u povećanju transparentnosti objavljivanjem svih žalbi i odluka na službenoj veb stranici, omogućavajući pristup javnosti i zainteresovanim stranama, kao i doprinoseći povećanoj institucionalnom davanju odgovornosti. Međutim, tokom perioda praćenja, evidentiran je niz izazova u vezi sa funkcionalnošću i pristupačnošću ove platforme.

Posebno, veb stranicu TRN-a karakterišu ograničenja u korišćenju, uključujući lošu funkcionalnost filtera za pretragu odluka. Štaviše, tokom perioda od dve nedelje počevši od 3. decembra 2025. godine, veb stranica je bila potpuno van funkcije. Nakon povratka u rad, dokumenti stariji od šest meseci, uključujući žalbe, odluke i druga relevantna dokumenta, nisu bili dostupni, zbog tehničkih problema u upravljanju platformom. Prema objašnjenjima TRN-a, problemi sa funkcionalnošću veb stranice nastali su kao rezultat tehničkih intervencija koje je sprovela Agencija za informaciono društvo.⁷

Transparentnost rasprava je poboljšana tokom perioda praćenja. Iako TRN duže vreme nije objavljivao datum i vreme rasprava na svojoj veb stranici, uprkos obavezi predviđenoj Poslovnikom o radu, tokom praćenja ova institucija je počela da objavljuje ova obaveštenja.⁸ U istom smislu, iako Poslovnik o radu predviđa mogućnost prenosa sesija uživo, nijedna sesija nije emitovana onlajn tokom perioda praćenja.⁹ Prema TRN-u, oprema za emitovanje rasprava, obezbeđena kroz donaciju od strane USAID-a, otkazala je tokom 2025. godine i, uprkos naporima da se popravi, nije bilo moguće identifikovati kompaniju koja bi mogla da pruži ovu uslugu. Kao rezultat toga, oprema je ostala van upotrebe, što je ograničavalo transparentnost i javni pristup ovim procesima.¹⁰

Što se tiče jezika objavljivanja, iako su odluke objavljene na originalnom jeziku, identifikovani su slučajevi u kojima odluke za aktivnosti visoke vrednosti nisu prevedene na engleski jezik, suprotno relevantnim zahtevima.¹¹ U međuvremenu, što se tiče zaštite podataka, objavljivanje stručnih izveštaja u nekim slučajevima uključuje neanonimizovane lične podatke, što izaziva zabrinutost u vezi sa poštovanjem standarda zaštite ličnih podataka.

Još jedan element koji utiče na transparentnost i kvalitet preispitivanja je ograničena upotreba rasprava. Tokom perioda praćenja, D+ je pratio 14 održane rasprave, dok je u većini slučajeva donošenje odluka zasnovano na pisanoj dokumentaciji i izveštajima stručnjaka, bez održavanja rasprava sa strankama.

Generalno, ograničenja u funkcionisanju veb stranice i digitalne platforme smanjuju transparentnost TRN-a tako što otežavaju pristup informacijama. Objavljivanje stručnih izveštaja sa neanonimizovanim ličnim podacima rizikuje kršenje zaštićenih podataka, dok nedostatak emitovanja rasprava ograničava nadzor medija i zainteresovanih strana.

4.2 Odluke TRN-a u brojkama

Efikasnost u tretiranju žalbi čini jedan od ključnih elemenata funkcionisanja TRN-a, s obzirom na to da podnošenje žalbe ima suspenzivni efekat na aktivnost javnih nabavki.¹² Kao rezultat toga, svako kašnjenje u donošenju odluka direktno utiče na sprovođenje javnih ugovora, uzrokujući kašnjenja u sprovođenju investicija, snabdevanja i javnih

⁶Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 109. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁷Komentari i zapažanja TRN-a primljeni tokom procesa konsultacija o nacrtu izveštaja.

⁸Poslovnik br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 6. Nalazi se na: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

⁹Ibidem.

¹⁰Komentari i zapažanja TRN-a primljeni tokom procesa konsultacija o nacrtu izveštaja.

¹¹TRN. Odluke br. 745/25, 787/25, 782/25, 727/25, 680/25, 898/25, 1208/25, 1288/25, 27/26 i 8/26.

¹²Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 104. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

usluga.¹³U tom kontekstu, na obim posla i kapacitet za rešavanje žalbi uticala je i činjenica da je tokom perioda praćenja TRN nastavio da funkcioniše sa četiri od pet članova Odbora, nakon što jedno upražnjeno mesto nije još popunjeno.

Važeći zakonski okvir propisuje maksimalni rok od 34 dana za razmatranje i odlučivanje o žalbama, sa mogućnošću produženja od najviše 20 dodatnih dana u slučajevima složenih slučajeva.¹⁴



Analiza pokazuje da poštovanje zakonskih rokova ostaje značajan izazov. Od ukupno 900 odluka, 698 (77,6%) je doneto nakon zakonskog roka od 34 dana, dok je o 202 žalbe (22,4%) odlučeno u ovom roku. Ova analiza uključuje sve kategorije odluka, uključujući meritorne odluke, odluke sekretarijata kojima se odbacuju nedopustive žalbe, kao i slučajeve povlačenja žalbi i pomirenja stranaka.¹⁶

Od odluka koje su prekoračile zakonski rok, 380 je doneto u roku od 34–54 dana, što se poklapa sa maksimalnim produženim rokom predviđenim za složena pitanja, iako u tim slučajevima nije dokazano opravdanje za složenost. U međuvremenu, u 318 slučajeva odluke su donete nakon više od 54 dana, što je prekoračilo maksimalno dozvoljeni rok. U 21 slučaju, donošenje odluka je trajalo duže od 90 dana, što odražava produženo obustavljanje aktivnosti javnih nabavki.

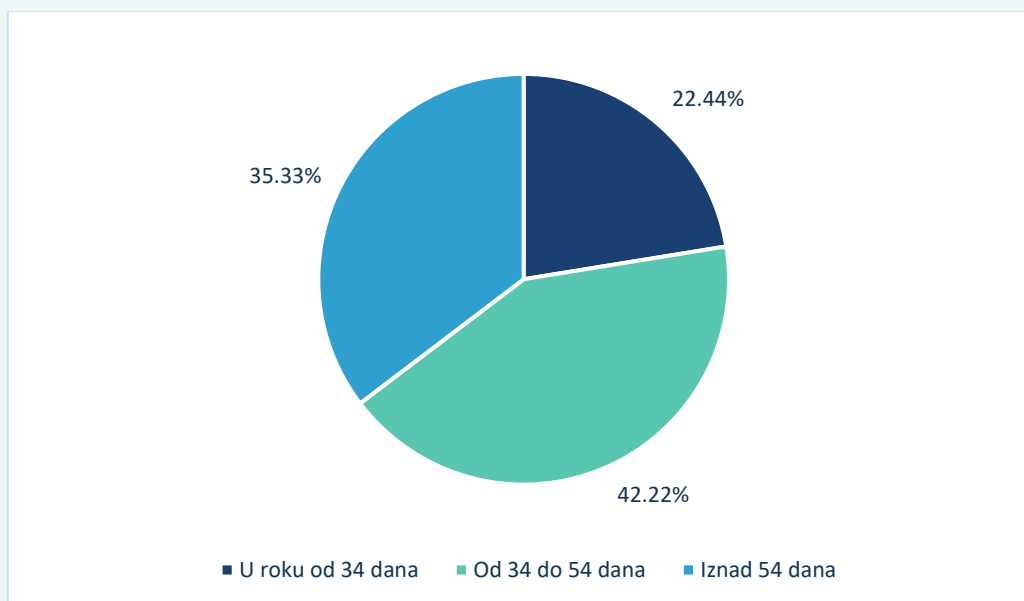
¹³Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 112. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

¹⁴Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 117. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

¹⁵Broj odluka TRN-a o podnetim žalbama može varirati, jer neke odluke možda još nisu objavljene ili možda nisu bile evidentirane u vreme prikupljanja podataka. To je zato što se registracija žalbi u bazi podataka vrši ručno, dok sistem TRN-a ne omogućava automatsko filtriranje odluka po vremenskim periodima.

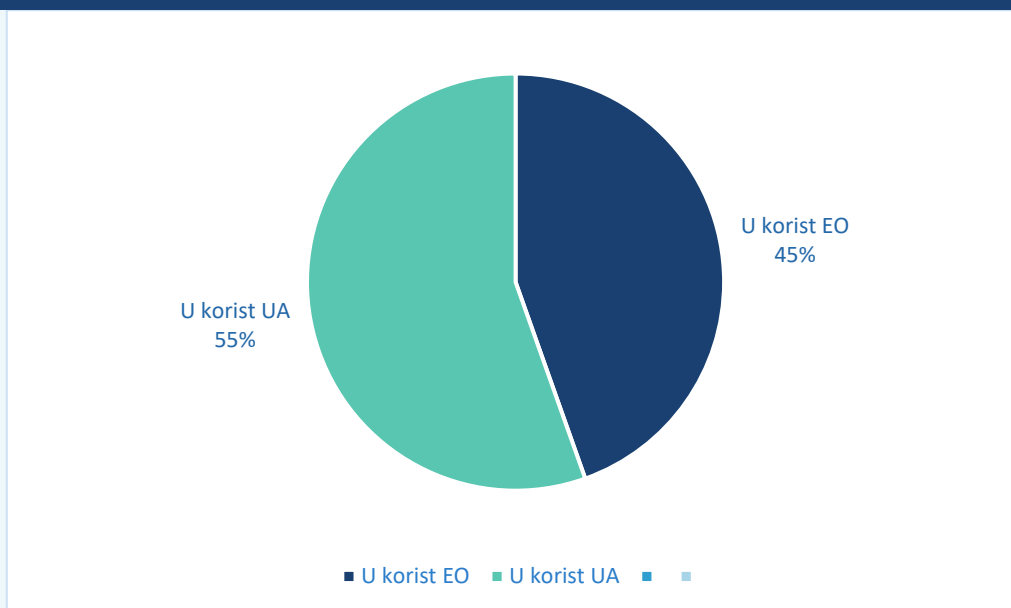
¹⁶Prosečno vreme objavljivanja odluka TRN-a, isključujući odluke sekretarijata, je 51 dan.

Slika 1. Trajanje odluka TRN-a



Što se tiče raspodele žalbi po vrsti ugovornih autoriteta, one su bile usmerene na institucije na centralnom nivou (194 slučaja), lokalne organe vlasti (339 slučajeva), kao i na javna preduzeća, nezavisne agencije i druge institucije finansirane iz budžeta Republike Kosovo (367 slučajeva).

Slika 2. Raspodela odluka TRN-a prema rezultatima donošenja odluka.



Što se tiče rezultata donošenja odluka, 337 odluka je bilo u korist ekonomskih operatera (osnovane ili delimično osnovane žalbe koje su rezultirale promenom odluke naručioca), dok je 419 odluka bilo u korist ugovornih autoriteta (žalbe odbijene ili bez efekta na promenu odluke). Preostale odluke odnosile su se na povlačenje žalbi, sporazume između stranaka i odluke o prekidu postupka, koje nisu klasifikovane kao odluke u korist ekonomskih operatera ili ugovornih autoriteta.

Slika 3. Struktura odluka TRN-a prema ishodu žalbi



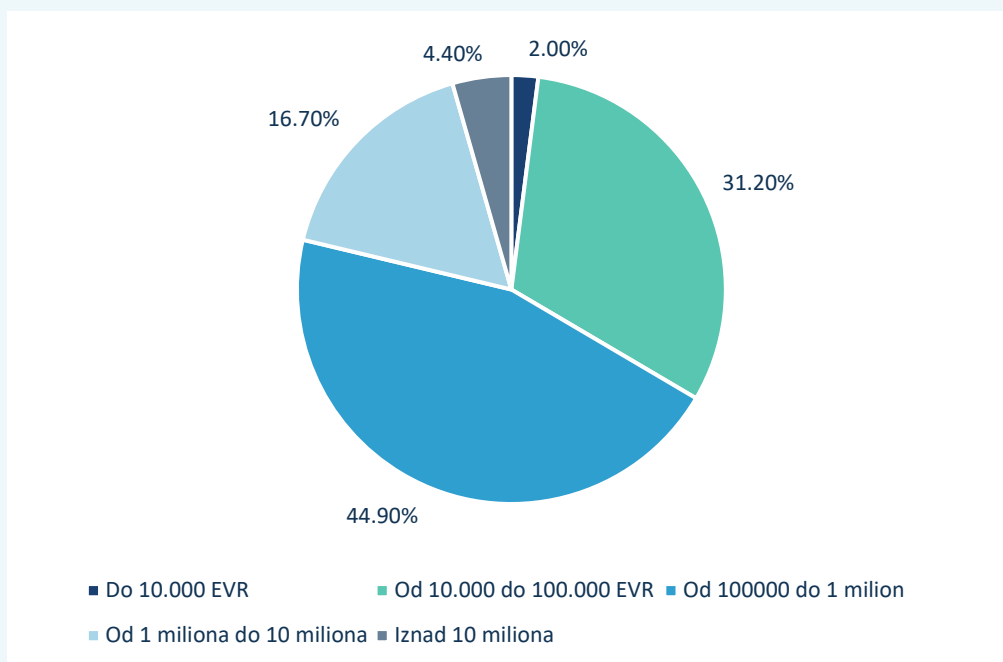
Ugovorni Autoritet sa najvećim brojem žalbi koje je pregledao TRN tokom perioda praćenja su:

Kosovska energetska korporacija (KEK) – 60 žalbi	Opština Priština – 46 žalbi
Opština Prizren – 46 žalbi	Ministarstvo infrastrukture – 44 žalbe
Ministarstvo kulture, omladine i sporta – 32 žalbe	Kosovska policija – 29 žalbi
Ministarstvo zdravlja – 22 žalbe	Univerzitetski klinički centar Kosova – 21 žalba

Ova raspodela odgovara veličini budžeta i obimu aktivnosti nabavki ovih institucija.

Važan element u procesu razmatranja žalbi su izveštaji stručnjaka za razmatranje, koji pružaju stručnu procenu obrađenih pitanja i služe kao vodeća osnova za donošenje odluka od strane panela. Međutim, ovi izveštaji nisu obavezujući. U većini slučajeva, odluke TRN-a su u skladu sa preporukama stručnjaka, ali u 122 slučaja (15% od ukupnog broja), panel je odlučio suprotno tim preporukama. Od njih, 80 odluka je bilo u korist ugovornih autoriteta, a 42 u korist ekonomskih operatera.

Slika 4. Žalbe prema predviđenoj vrednosti tokom perioda praćenja



Raspodela žalbi po vrednosti aktivnosti nabavki pokazuje izrazitu koncentraciju na ugovore srednje vrednosti. Konkretno, 44,9% žalbi se odnosi na aktivnosti u rasponu od 100.000 do 1.000.000 evra, a zatim 31,2% u rasponu od 10.000 do 100.000 evra. Nasuprot tome, žalbe na ugovore veoma male vrednosti (do 10.000 evra) čine samo 2% od ukupnog broja, dok one na ugovore veoma velike vrednosti (preko 10 miliona evra) dostižu 4,4%.¹⁷Ova raspodela sugeriše da su sporovi u vezi sa javnim nabavkama češći u segmentu ugovora srednje vrednosti, gde se kombinuju relativno veliki obim postupaka i značajni finansijski interesi.

4.3 Koherentnost odluka TRN-a

Odluke TRN-a moraju biti izrađene na strukturiran i koherentan način, obezbeđujući potpunu usklađenost između izreke, kao dela koji sadrži zaključak u odluci o žalbi, i pravnog obrazloženja koje ga potkrepljuje. U praksi se identifikuju slučajevi nedostatka ove usklađenosti, gde zaključak izražen u izreci ne odražava analizu razvijenu u obrazloženju. Ove neslaganja, često praćene nejasnim formulacijama ili tehničkim netačnostima, stvaraju neizvesnost u pogledu pravnog dejstva odluke, što otežava strankama da jasno razumeju ishod žalbe.

U ovom kontekstu, treba napomenuti veliko opterećenje rada odbora TRN-a, koji obrađuje i odlučuje o značajnom broju žalbi – prosečno 5,4 odluke dnevno tokom 2025. godine¹⁸, što utiče na kvalitet izrade odluka, što se ogleda u tehničkim netačnostima, pravnim nedostacima i nedoslednostima između sastavnih delova odluke.

Kao ilustracija, u slučaju *T.U.P Bizun protiv Kosovske energetske korporacije*¹⁹, u izreci žalba je usvojena kao delimično osnovana, dok u obrazloženju TRN više puta zaključuje da su tvrdnje ekonomskog operatera neosnovane i da žalbu treba odbaciti kao neosnovanu, što odražava jasnu neskladnost između zaključka i obrazloženja odluke.

¹⁷Klasifikacija ugovora po vrednosti je napravljena u analitičke svrhe u okviru metodologije ovog praćenja i ne mora nužno odgovarati kategorijama definisanim u Zakonu o javnim nabavkama.

¹⁸TRN. Godišnji izveštaj za 2025. godinu.

¹⁹TRN. Odluka br. 636/25.

U slučaju *Lurn D.O.O protiv Opštine Istog*²⁰, odluku karakteriše fundamentalna neusklađenost između izreke i obrazloženja u vezi sa postupanjem sa taksom za žalbu. U izreci, uprkos činjenici da se žalba odbija kao neosnovana, predviđeno je vraćanje položene takse, dok u obrazloženju TRN nalazi da, kao rezultat odbijanja žalbe, taksa treba da se oduzme u skladu sa Poslovníkom o radu TRN-a. Ova kontradiktornost nije samo formalne prirode, već direktno utiče na pravno dejstvo odluke, jer proizvodi neizvesnost za stranku u pogledu njenih finansijskih prava i obaveza.

Čak i u slučaju *Capital X Fet D.O.O protiv opštine Lipljan*²¹, odluka TRN-a, pokazuje izrazitu dvosmislenost u odnosu između proceduralne ocene i one u meritumu. U izreci, žalba se odbacuje kao nedozvoljena i nalaže se povraćaj takse, što podrazumeva ocenu njene formalne dozvoljenosti. Međutim, u obrazloženju, TRN sprovodi potpunu analizu merituma, ispitujući dokaze i zaključujući da su svi navodi u žalbi neosnovani.

U slučaju *Business Pro D.O.O protiv Kosovske energetske korporacije*²², odluku TRN-a karakteriše nedostatak potpunog i individualizovanog pregleda navoda žalbe, kao i problematičan pristup u vezi sa njegovom ulogom donošenja odluka. Iako je ekonomski operater podneo šest zahteva, koje je podržao i stručnjak za reviziju, TRN je odlučio da žalbu odobri samo delimično, ostavljajući na snazi odluku ugovornog autoriteta, koja je predstavljala suštinu spora. U obrazloženju, TRN ne daje konkretan odgovor na svaki zahtev, dok za glavno pitanje u vezi sa podnošenjem izjave ekonomskog operatera, procenu prebacuje na ugovornog autoriteta, pozivajući se na svoje diskreciono pravo i princip zaštite javnog interesa kako bi se izbegla kašnjenja.

Takva odluka odražava nedostatak suštinskog obrazloženja, jer ne sadrži argumentovan tretman tvrdnji i ne zasniva se na jasnoj vezi između činjenica i zaključka, već na opštim principima bez konkretne analize slučaja.

Generalno, obrazloženje odluka TRN-a karakteriše upotreba standardnih formulacija i šablonskih pasusa, koji se primenjuju jednoobrazno bez odražavanja specifičnosti slučaja. Iako se naglašava da izveštaj stručnjaka za reviziju nije obavezujući za panel, u praksi, kako u slučajevima kada se na njega poziva, tako i kada se ignoriše, nedostaje nezavisna i suštinska analiza navoda u žalbi.

Ovo je posebno očigledno u slučajevima kada se žalbe smatraju delimično osnovanim bez jasne identifikacije prihvaćenih i odbijenih zahteva, dok odluka ugovornog autoriteta ostaje na snazi.²³ U slučaju *Bajra protiv opštine Podujevo*²⁴, TRN je smatrao žalbu delimično osnovanom, iako je potvrdio odluku ugovornog autoriteta. U obrazloženju, uprkos činjenici da je izneto 16 zahteva i da je utvrđeno da naručilac nije postupio u skladu sa zakonskim odredbama i zahtevima tenderske dokumentacije, u odluci se ne navodi koji su zahtevi prihvaćeni, a koji odbijeni, ostavljajući nejasnim stvarni osnov za zaključak i razlog za potvrđivanje osporene odluke.

Generalno, obrazloženje odluka karakteriše nedostatak konkretne procene dokaza i okolnosti slučaja, svodeći se na opšte nalaze i pozivanja na apstraktne principe bez jasne veze sa činjenicama. Čak i u slučajevima kada se panel distancira od preporuka stručnjaka²⁵, nedostaju dovoljna pojašnjenja o razlozima i osnovama za ovaj stav, što rezultira nepotpunim, netransparentnim i ograničeno koherentnim odlukama.

²⁰TRN. Odluka br. 320/25.

²¹TRN. Odluka br. 694/25.

²²TRN. Odluka br. 332/25.

²³TRN. Odluka br. 721/25.

²⁴TRN. Odluka br. 648/25.

²⁵TRN. Odluka br. 900/25.

4.4 Sprovođenje odluka TRN-a

Zakonodavstvo o javnim nabavkama obavezuje naručioce da sprovedu odluke TRN-a, predviđajući izdavanje naloga i izricanje novčanih kazni protiv ugovornih autoriteta u slučaju da ne sprovedu odluke.²⁶, dok su disciplinske mere predviđene protiv službenika za javne nabavke koji, između ostalog, ne sprovedu odluke TRN-a²⁷.

Ugovorni autoriteti su dužni, kroz dispozitiv odluka, da sprovedu odluke TRN-a u roku od 10 dana, dok u slučajevima ponovne procene aktivnosti javne nabavke, moraju obavestiti TRN o rezultatu u roku od 15 dana.²⁸ U praksi, značajan broj ovih odluka ostaje nesproveden ili nije praćen obaveštenjem u rokovima, dok TRN nema efikasne mehanizme za praćenje i obezbeđivanje njihove primene.

U slučajevima *Cactus protiv Agencije za upravljanje vanrednim situacijama i Autotrade D.O.O protiv Kosovske policije*²⁹, TRN je utvrdio ponovljeno nesprovođenje odluka od strane ugovornih autoriteta, kvalifikujući to kao ozbiljno kršenje koje bi moglo dovesti do pokretanja postupka za oduzimanje licence službeniku za javne nabavke. Međutim, uprkos ovim nalazima i uzastopnim nesprovedenim odlukama, TRN je na kraju presudio u korist odluka ugovornih autoriteta.

U nekim slučajevima, TRN je sledio rigorozniji pristup, preduzimajući disciplinske mere protiv službenika odgovornih za nesprovođenje njegovih odluka. U slučaju *Opština Vučitrn protiv Centra za pravne usluge D.O.O*³⁰, TRN je izdao opomenu zbog nepostupanja u skladu sa prethodnim odlukama i nedoslednog postupanja tokom ponovne procene, gde je ugovorni autoritet prvobitno dodelio ugovor neodgovornom operateru, a zatim poništio postupak promenom svog stava bez ikakvog opravdanja. Slično, u slučaju *Opština Suva Reka protiv Seferi-CO D.O.O*³¹, TRN je utvrdio nesprovođenje preporuka za promenu diskriminatornih kriterijuma i izrekao opomenu odgovornom službeniku; međutim, u naknadnoj žalbi odlučio je da ostavi na snazi obaveštenje o ugovoru, zbog nedostatka novih dokaza. Ovi slučajevi ilustruju aktivniji pristup u sankcionisanju nesprovođenja, ali istovremeno i nedostatak doslednosti u epilogu slučajeva.

Najistaknutiji slučaj je *Opština Đakovica protiv T.U.P VIKTORY COM*.³², gde je nakon niza žalbi i ponovljenih prekršaja, TRN preduzeo kaznene mere – uključujući novčanu kaznu od 10.000 evra i pokretanje postupka za opoziv sertifikata – ali je ipak ostavio na snazi otkazivanje postupka.

Nedostatak kontrolnog mehanizma za praćenje sprovođenja njegovih odluka predstavlja sistematsku prazninu u institucionalnoj strukturi TRN-a. U trenutnim uslovima, sprovođenje odluka ostaje na diskrecionom pravu ugovornih organa, pretvarajući zakonsku obavezu u normu bez efikasnog nadzora.

U tom smislu, disciplinske mere primenjene na odgovorne službenike za javne nabavke ostaju ograničene, sa dva (2) upozorenja izdatih zbog nesprovođenja odluka TRN-a, šest (6) upozorenja izdatih zbog nesprovođenja ZJN-a i oduzetom licencom jednom odgovornom službeniku za javne nabavke, što pokazuje da mehanizmi sprovođenja, iako postoje na normativnom nivou, imaju ograničenu primenu u praksi.³³

²⁶Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 105. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

²⁷Uredba br. 002/2024 o dopuni i izmeni Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 97. Nalazi se u: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>.

²⁸Poslovnika br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 29. Nalazi se u: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

²⁹TRN. Odluke br. 575/25 i 666/25.

³⁰TRN. Odluka br. 708/25.

³¹TRN. Odluka br. 955/25.

³²TRN. Odluka br. 1265/25

³³Podaci dobijeni putem zahteva za pristup javnim dokumentima od TRN-a, 7. maja 2026. godine.

5. Prihvatljivost i razmatranje žalbi

5.1 Prihvatljivost žalbi

Pravni okvir koji utvrđuje mandat TRN-a povezuje delokrug ove institucije uglavnom sa tretiranjem žalbi zbog kršenja Zakona o javnim nabavkama ZJN. Zakon predviđa da TRN ima nadležnost da razmatra žalbe zainteresovanih strana u vezi sa mogućim kršenjem ovog zakona.³⁴, i zahteva da se u žalbi navede odredba ili odredbe ZJN koje su navodno prekršene, čime se preispitivanje TRN uslovljava jasnim formulisanjem pravnih zahteva. S druge strane, Pravilnik o radu TRN-a predviđa da institucija vrši funkcije definisane ne samo u ZJN, već i u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu (ZJPP), i u drugim zakonima koji joj mogu delegirati takva ovlašćenja.³⁵

Prihvatljivost žalbi i utvrđivanje delokruga predstavljaju osnovni filter za pristup pravnoj zaštiti u sistemu javnih nabavki. TRN je odgovoran za razmatranje žalbi koje podnose zainteresovane strane u vezi sa mogućim kršenjem ZJN, ZJPP³⁶, kao i druge relevantne zakonske propise koji regulišu ovu oblast.

Žalbe se prvobitno podvrgavaju prethodnom razmatranju, tokom kojeg se procenjuje da li spadaju u delokrug TRN-a, da li su podnete u zakonskom roku, da li su usmerene protiv naručilaca i da li ispunjavaju formalne zahteve. U slučajevima kada ovi uslovi nisu ispunjeni, ili kada utvrđeni nedostaci nisu otklonjeni u navedenom roku, predsedavajući Sekretarijata TRN-a odbacuje žalbe kao nedozvoljene.³⁷

U slučajevima kada žalba ispunjava kriterijume prihvatljivosti, prvo se imenuje stručnjak za razmatranje, koji može biti tehnički ili profesionalni stručnjak za javne nabavke.³⁸, i formira se panel za razmatranje, koji se sastoji od jednog, tri ili pet članova Odbora TRN-a, u zavisnosti od vrednosti aktivnosti javne nabavke koja je predmet žalbe.³⁹

Zakon o javnim nabavkama jasno utvrđuje delokrug TRN-a kao ograničen na razmatranje prekršaja koji proizilaze iz ovog zakona. U međuvremenu, Poslovnik o radu proširuje ovaj delokrug i uključuje Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Uprkos tome, TRN u principu nema mandat da preispituje žalbe u vezi sa kršenjem drugih zakona ili akata van ovog okvira. Međutim, u praksi se primećuje nekonsolidovan pristup u tumačenju ovog delokruga, gde se u nekim slučajevima uzima u obzir sektorsko zakonodavstvo, dok se u drugima primenjuje restriktivan pristup, što stvara pravnu nesigurnost i nedostatak održivog standarda tumačenja.

U slučaju *Security Code protiv opštine Prizren*⁴⁰, TRN je poništio obaveštenje o ugovoru usvajanjem žalbe, sa obrazloženjem da je ugovorni autoritet u tenderskoj dokumentaciji uključio zahteve koji su u suprotnosti sa Zakonom o radu, na takav način da bi njihovo ispunjenje dovelo do nepoštovanja obaveza koje proizilaze iz ovog zakona. Takođe je utvrđeno da su neki od postavljenih zahteva bili u suprotnosti i sa Zakonom o privatnim službama obezbeđenja. Kao rezultat toga, panel za razmatranje je naložio naručiocu da izvrši neophodne izmene u Tenderskoj dokumentaciji i da produži rok za podnošenje ponuda, kako bi se postupak sproveo u skladu sa odgovarajućim zakonskim okvirom.

U slučaju *Construmax D.O.O protiv Ministarstva kulture*⁴¹, spor se odnosio na zakonitost zahteva u Tenderskoj dokumentaciji, prema kojem svi su članovi grupe ekonomskih operatera, u slučaju konzorcijuma, trebali biti opremljeni licencom B2 za sprovođenje konzervatorskih/restauratorskih radova na kulturnom nasleđu, zahtev zasnovan na relevantnom sektorskom zakonodavstvu. Žalilac, ekonomski operater, prigovorio je na ovaj kriterijum, pozivajući se na Uredbu o javnim nabavkama, koja predviđa da je, za profesionalne usluge koje zahtevaju licenciranje, dovoljno da jedan član grupe poseduje odgovarajuće ovlašćenje ili licencu, kako bi se zahtev smatrao ispunjenim od

³⁴Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 105. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

³⁵Poslovnik br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Nalazi se na: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

³⁶Zakon br. 04/L-045 o javno-privatnom partnerstvu. Može se naći na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2784>.

³⁷Poslovnik br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 17. Nalazi se u: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

³⁸Pojašnjenje: U slučajevima povećane tehničke i proceduralne složenosti, TRN angažuje tehničke i profesionalne stručnjake u okviru istog pitanja, kako bi se osigurala sveobuhvatna procena zasnovana na specijalizovanoj ekspertizi.

³⁹Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 106. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>

⁴⁰Odluka TRN br. 679/25.

⁴¹TRN. Odluka br. 908/25.

strane grupe u celini.⁴²Suočen sa ovom kolizijom između sektorskog zakonodavstva i zakonodavstva o javnim nabavkama, TRN je odlučio u korist sektorskog zakonodavstva, obrazlažući da ne može preuzeti odgovornost za prisiljavanje ugovornog autoriteta, u ovom slučaju Ministarstva, da postupa suprotno Zakonu o kulturnom nasleđu i relevantnim podzakonskim aktima koji regulišu licenciranje u ovoj oblasti.

U ovom slučaju, TRN daje prednost sektorskom zakonu u odnosu na zakonodavstvo o javnim nabavkama, iako je pozvan da sudi iz perspektive javnih nabavki. U ovoj odluci, problem ostaje činjenica da TRN ne opravdava ograničenje konkurencije koje proizilazi iz drugog zakona, bez sprovođenja odgovarajuće analize proporcionalnosti.

U međuvremenu, u slučaju *KRM „Pastrimi“ A.D. protiv Opštine Priština*⁴³, gde je podnosilac žalbe osporio zakonitost objave tendera pozivajući se na opštinsku uredbu koja ga je definisala kao isključivog pružaoca usluga, TRN je odlučio da je ovaj zahtev van njegovog delokruga. TRN je obrazložio da predmetni propis predstavlja interni podzakonski akt i da su nadležnosti TRN-a ograničene samo na ispitivanje pitanja direktno povezanih sa postupcima javnih nabavki, u okviru relevantnog pravnog okvira. Shodno tome, svaki zahtev koji prevazilazi ovaj delokrug, uključujući i procenu akata van zakonodavstva o javnim nabavkama, smatra se van nadležnosti ovog organa.

5.2 Neprihvatljive žalbe i strane bez pravnog interesa

Prema Uredbi o TRN-u, žalbe mogu biti proglašene neprihvatljivim iz nekoliko proceduralnih i suštinskih razloga.⁴⁴U praksi, proceduralni nedostaci obuhvataju slučajeve kao što su neplaćanje takse za žalbu, podnošenje van roka ili van okvira, dok su suštinski nedostaci povezani sa nedostatkom pravno-materijalnog interesa ili podnošenjem žalbe na neodgovoran način, sa ciljem odugovlačenja postupka.

Ova razlika se direktno odražava na tretman žalbene takse, koja nije jedinstvena već zavisi od prirode neprihvatljivosti. Kada se žalba odbije iz proceduralnih razloga, taksa se mora vratiti.⁴⁵ Nasuprot tome, oduzimanje se primenjuje u slučajevima kada se utvrdi zloupotreba postupka ili nedostatak odgovornosti od strane podnosioca žalbe, uključujući situacije kada žalba ima za cilj odlaganje aktivnosti nabavke.

TRN je, 2023. godine, putem obaveštenja ekonomskim operaterima, pojasnio da podnosilac žalbe mora da dokaže status zainteresovane strane, u skladu sa ZJN, naime postojanje materijalnog interesa i rizika od štete zbog navodnog kršenja.⁴⁶U odsustvu ovog dokaza, žalba može biti odbačena kao neprihvatljiva, a tarifa biva prebačena u državni budžet. TRN takođe može odbaciti žalbu kao neosnovanu i oduzeti taksu za žalbu, posebno kada podnosilac žalbe ne uspe da dokaže da ima realne izglede da bude proglašen dobitnikom ugovora. Ovo se obično dešava kada podnosilac žalbe ne predstavi dovoljne dokaze ili argumente da ekonomski operateri rangirani pred njim ne ispunjavaju zahteve tenderske dokumentacije. Ovo tumačenje je u skladu sa Poslovníkom o radu TRN-a, koji dozvoljava kvalifikaciju žalbe kao neosnovane kada, čak i u odsustvu povreda, podnosilac žalbe nema realne izglede da dobije ugovor.⁴⁷

Tokom praćenja, evidentirano je 12 slučajeva u kojima su žalbe odbijene uz obrazloženje da podnosioci žalbe nisu dokazali status strane sa pravno-materijalnim interesom i nisu imali realne šanse da dobiju ugovor, zbog viših ponuda i nedostatka potraživanja protiv jeftinijih i odgovornijih operatera.

U slučaju *As Tech D.O.O protiv Opštine Kosovo Polje*⁴⁸, žalba je odbačena kao neprihvatljiva, jer podnosilac žalbe nije podneo zahteve protiv jeftinijih i odgovornijih ekonomskih operatera, nije uspeo da dokaže materijalno-pravni interes i, posledično, nedostatak stvarnih šansi za dobijanje ugovora. Međutim, uprkos tome, TRN je odlučio da vrati naknadu.

⁴²Uredba br. 002/2024 kojom se menja i dopunjuje Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 26.9. Nalazi se u: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>.

⁴³TRN. Odluka br. 253/25.

⁴⁴Uredba br. 01/2020 o radu Tela za reviziju javnih nabavki. Član 31. Nalazi se u: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

⁴⁵Baš tu.

⁴⁶TRN. Obaveštenje za ekonomske operatere. 09.02.2023. Nalazi se na: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=15>.

⁴⁷Uredba br. 01/2020 o radu Tela za reviziju javnih nabavki. Član 31.2. Nalazi se na: <https://ošp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

⁴⁸TRN. Odluka br. 536/25.

U ovom slučaju, iako je žalba ispunjavala formalne kriterijume, ona je u suštini bila neosnovana, jer podnosilac žalbe nije pokazao stvarne šanse za profit i nije osporio operatere koji su ga sprečili da bude proglašen pobednikom. U tim okolnostima, u skladu sa zakonskim okvirom, trebalo je primeniti oduzimanje takse.

Slična situacija se javlja u slučaju *Internat Security Association D.O.O protiv opštine Klina*.⁴⁹, gde je žalba odbačena kao neprihvatljiva, jer je podnosilac žalbe prigovorio samo na operatera preporučenog za ugovor, bez iznošenja tužbi protiv četiri operatera sa nižim cenama, ne uspevši da dokaže materijalno-pravni interes. Čak ni u ovom slučaju, naknada nije oduzeta.

Isti pristup je primenjen u još 10 drugih slučajeva, gde su žalbe odbačene zbog nedostatka pravnog interesa, ali je taksa vraćena. Ukupna vrednost ovih taksa iznosi 36.104,50 evra, sredstva koja su, prema zakonskom okviru, trebalo da budu oduzeta.

U slučaju *Capital X Fet D.O.O protiv opštine Lipljan*⁵⁰, TRN je odlučio nakon 109 dana od podnošenja žalbe, kvalifikujući je kao nedopustivu. Međutim, TRN je u obrazloženju sproveo potpunu reviziju tvrdnji i ocenio ih kao neosnovane, čime je odlučio o suštini slučaja. Uprkos tome, žalba je formalno klasifikovana kao nedopustiva, bez oslanjanja na jasan pravni osnov, i na osnovu ove kvalifikacije je opravdan povraćaj takse. Ovakav pristup stvara nedoslednosti između obrazloženja i dispozitiva, kao i primene normativnog okvira, jer se žalba koja je ispitana po svojoj suštini i odbijena kao neosnovana ne može istovremeno tretirati kao neprihvatljiva.

Samo u jednom slučaju, *Studio Hapsira D.O.O protiv Opštine Prizren*⁵¹, ORŽ je utvrdio da je žalba neprihvatljiva, procenjujući da ekonomski operater nije imao status zainteresovane strane i da je podnošenje žalbe imalo za cilj produženje postupka. U skladu sa ovim obrazloženjem, naloženo je oduzimanje takse za žalbu.

U međuvremenu, u nizu slučajeva, ORN utvrđuje da žalbeni ekonomski operateri ne ispunjavaju uslove i, posledično, nemaju realne šanse da dobiju ugovor, kao u slučaju BM Grup Š.PK protiv Opštine Glogovac.⁵², gde je procenjeno da je eliminacija podnosioca žalbe bila pravedna i posledično nije postojala mogućnost da bude proglašen pobednikom. Međutim, uprkos ovom nalazu, žalba je proglašena delimično osnovanom zbog nekoliko zahteva, što je dovelo do povraćaja naknade za žalbu.

Generalno, praksa TRN-a u postupanju sa neprihvatljivim žalbama i žalbama stranaka bez pravnog interesa je nedosledna, posebno u pogledu primene takse za žalbe. Čak i u slučajevima kada se utvrdi nedostatak materijalno-pravnog interesa ili nedostatak stvarnih šansi za dobijanje ugovora, taksa se često vraća umesto da bude oduzeta. U praksi, ovo slabi preventivnu funkciju naknade i stvara neizvesnost za ekonomske operatere, doprinoseći povećanju neosnovanih žalbi i efikasnosti sistema za razmatranje žalbi.

5.3 Presuđeni slučajevi – res judicata

Princip Presuđeni slučajevi (*res judicata*) u javnim nabavkama garantuje pravnu sigurnost i stabilnost odlučivanja, zabranjujući ponovno razmatranje slučajeva koje je konačno odlučio TRN.⁵³ Primenuje se kada se identitet stranaka, predmet spora i tuženi zahtevi kumulativno ispune, što isključuje ispitivanje po suštini. Međutim, primena ovog principa mora biti funkcionalna i u službi efikasne pravne zaštite, uzimajući u obzir obavezujuću prirodu odluka TRN-a za naručioce.

Praksa TRN-a pokazuje neujednačen pristup primeni ovog principa. U nekim slučajevima se koristi kao proceduralna prepreka za razmatranje žalbe, u drugim se tretira formalno bez jasnih posledica, dok je u određenim situacijama praćena preispitivanjem merituma ili merama protiv naručioca. U svakom slučaju, kada se utvrdi presuđena stvar (*res judicata*), žalbu treba odbaciti kao nedopustivu i ne razmatrati je u suštini.

⁴⁹TRN. Odluka br. 923/25.

⁵⁰TRN. Odluka br. 694/25.

⁵¹TRN. Odluka br. 1018/25.

⁵²TRN. Odluka br. 766/25.

⁵³Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 105, stav 2.16. Nalazi se na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

U slučaju *Tempo-2 D.O.O protiv Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja*⁵⁴, TRN je odbacio žalbu kao nedopustivu, utvrdivši da je stvar presuđena, i istovremeno naložio povraćaj takse. Ovaj slučaj predstavlja doslednu primenu principa, jer žalba nije ispitana po svojoj suštini, a presuđeno pitanje je tretirano kao proceduralna prepreka.

Naprotiv, u slučaju *Srahep D.O.O protiv Opštine Priština*⁵⁵, iako je postojanje *res judicata* utvrđeno, TRN to ne tretira kao proceduralnu prepreku, već nastavlja sa razmatranjem merituma i odbacuje žalbu kao neosnovanu, odlučujući pritom da se taksa oduzme. Ovaj pristup odstupa od prirode principa, jer slučaj koji je presuđen ne bi trebalo da se razmatra po suštini, i u suštini je nedopustiv.

Sličan pristup je evidentan i u slučajevima *Center for Legal Services D.O.O protiv Opštine Vučitrn*⁵⁶ i *DE Kosova Tekstil D.O.O protiv Kosovske policije*⁵⁷, gde je, uprkos elementima presuđene stvari (*res judicata*), TRN započeo razmatranje merituma zbog nesprovođenja prethodnih odluka od strane ugovornih autoriteta. U prvom slučaju, pored usvajanja žalbe, izrečena je opomena protiv službenika nadležnog za javne nabavke, dok je u drugom slučaju dato samo upozorenje, bez formalnih mera, što pokazuje nedostatak doslednosti u reagovanju.

U slučaju *Efa Dienstleistung GmbH protiv Opštine Lipljan*⁵⁸, TRN je proglasio žalbu delimično osnovanom, ali je potvrdio odluku naručioca i naložio povraćaj takse, iako je slučaj bio povezan sa prethodnom odlukom sa istim sadržajem. Uprkos ponavljanju zahteva i nesprovođenju prethodne odluke, TRN nije tretirao ovaj slučaj kao presuđenu stvar (*res judicata*), već je promenio svoj pristup, prepuštajući procenu diskrecionom pravu ugovornog autoriteta.

Generalno, praksa TRN-a u primeni principa *res judicata* je nedosledna, što odražava nedostatak koherentnosti u postupanju sa presuđenim slučajevima. U nekim slučajevima, princip se primenjuje kao proceduralna prepreka, dok se u drugima zaobilazi kroz preispitivanje po suštini ili formalnim postupanjem bez jasnih posledica. U praksi, ovaj pristup slabi konačno i obavezujuće dejstvo odluka TRN-a, stvara pravnu nesigurnost za stranke i rizikuje da potkopa efikasnost pravne zaštite u sistemu javnih nabavki.

5.4 Princip suprotnosti - kontradiktornosti

Princip jednakosti stranaka predstavlja temelj postupaka razmatranja u TRN-u, garantujući da nijedna odluka ili radnja ne sme diskriminisati u korist ili na štetu učesnika i da sve zainteresovane strane imaju jednak pristup postupku i pravnim lekovima. U tom kontekstu, sama svrha TRN-a je da funkcioniše kao nezavisan mehanizam za pravnu zaštitu ekonomskih operatera, osiguravajući da reviziju žalbi u javnim nabavkama sprovodi telo odvojeno od naručioca, na pravedan, efikasan i nepristrasan način.

Na ovoj osnovi se gradi i princip kontradiktornosti postupka, koji garantuje da svaka strana ima realnu priliku da iznese svoje argumente i dokaze, kao i da odgovori na tvrdnje druge strane. Princip kontradiktornosti postupka znači da odluke TRN-a moraju biti zasnovane na jednakom razmatranju suprotstavljenih argumenata, dok svaka prednost ili odluka u korist jedne strane mora biti zasnovana na jasnom, objektivnom i proverljivom obrazloženju.

U praksi, u nekim slučajevima, TRN u svojim odlukama uzima u obzir i okolnosti i proceduralne elemente koji ne proizilaze direktno iz kontradiktorne prirode postupka razmatranja, ističući ih u obrazloženju, dok nedostaje jasan i uravnotežen tretman tvrdnji za i protiv stranaka.

U slučaju *Tetroniks D.O.O protiv Korektivne službe Kosova*⁵⁹, ekonomski operater je podneo deset žalbi, uglavnom tehničke prirode, u vezi sa aktivnošću nabavke za isporuku i ugradnju XR zaštitnih sistema. TRN je odobrio žalbu kao delimično osnovanu, ali je istovremeno potvrdio odluku ugovornog autoriteta, obrazlažući da ne postoje dovoljni zakonski razlozi za poništenje ili ponovnu procenu.

⁵⁴TRN. Odluka br. 724/25.

⁵⁵TRN. Odluka br. 770/25.

⁵⁶TRN. Odluka br. 093/25.

⁵⁷TRN. Odluka br. 462/25.

⁵⁸TRN. Odluka br. 1179/25.

⁵⁹TRN. Odluka br. 691/25.

U ovoj odluci, obrazloženje TRN-a predstavlja odstupanje od zahteva principa kontradiktornosti, jer ne sadrži direktan i uravnotežen tretman navoda u žalbi, koji su u suštini tehničke prirode i zahtevaju posebnu procenu na osnovu dokaza. Umesto toga, TRN se oslanja na opšte okolnosti kao što su autonomija naručioca, pretpostavka o profesionalizmu odbora za evaluaciju i poverenje u odgovore naručioca, izbegavajući konkretnu analizu svakog navoda. Odbacivanje izveštaja stručnjaka na osnovu toga što stručnjak nije iz relevantne oblasti, bez pružanja alternativne stručne procene, dodatno slabi činjeničnu osnovu odluke. Shodno tome, čak i ako se žalba proglasi delimično osnovanom, nedostatak detaljnog i proverljivog obrazloženja o iznetim navodima čini da donošenje odluke deluje formalno i da nije u potpunosti u skladu sa standardima objektivnog i suprotstavljenog razmatranja.

U slučaju *Gigi D.O.O & Eldi-Com T.U.P protiv Kosovske energetske korporacije*⁶⁰, TRN je usvojio žalbu kao delimično osnovanu, ali je ipak potvrdio odluku ugovornog autoriteta koja je bila predmet žalbe. U svom obrazloženju, TRN izbegava detaljnu obradu nalaza stručnjaka, naglašavajući da izveštaji stručnjaka nisu obavezujući, bez pružanja konkretne analize zašto odstupa od njihovih preporuka, koji su na razrađen način zaključili da su zahtevi osnovani i predložili poništenje i ponovnu procenu. Umesto toga, TRN se oslanja na odgovore ugovornih autoriteta date u prvoj fazi žalbe, bez njihove nezavisne analize i bez suočavanja sa zahtevima ekonomskog operatera, takođe se oslanjajući na pretpostavku profesionalizma komisije za procenu. Iako navodi da je uzeo u obzir sve navode i da je žalba delimično osnovana, TRN ne precizira koji su zahtevi prihvaćeni ili odbijeni.

Zasnivanje odluka TRN-a na opštim okolnostima, davanje ograničene težine (često tehničkim i detaljnim) tvrdnjama i bez jasnog navođenja koji se argumenti prihvataju, a koji se odbacuju, smanjuje suštinsku transparentnost donošenja odluka i čini preispitivanje više formalnim nego analitičkim, što otežava proveru stvarne osnove odluke. Kao rezultat toga, ekonomski operateri ne dobijaju jasan i uravnotežen odgovor na svoje tvrdnje, dok nedostaje potpuno i strukturirano suočavanje argumenata između strana.

5.5 Pristup dokumentaciji kao preduslov za žalbe

Pristup dokumentaciji je suštinski preduslov za efikasno ostvarivanje prava na žalbu u postupcima javnih nabavki. Ekonomski operateri, pored toga što moraju da argumentuju svoju ponudu, dužni su i da se pozabave neodgovornošću drugih ekonomskih operatera, kako bi dokazali svoj pravni i materijalni interes, što čini pristup dokumentaciji konkurenata ključnim elementom za izradu osnovane žalbe.

U ovom kontekstu, ograničavanje pristupa od strane ugovornih autoriteta predstavlja značajan problem, posebno kada se prekorači zakonski okvir za zaštitu poslovnih tajni. Zakonodavstvo dozvoljava klasifikaciju dokumenata kao poslovnih tajni samo na osnovu obrazloženog zahteva ekonomskog operatera, isključujući mogućnost da se svi dokumenti u tenderskoj dokumentaciji tretiraju kao takvi.⁶¹ Štaviše, odgovorni službenik za javne nabavke je dužan da, odmah nakon otvaranja ponuda i pre objavljivanja obaveštenja o odluci naručioca, pripremi prečišćenu verziju dokumentacije i, na zahtev, omogući ekonomskim operaterima neposredni pristup ovoj verziji, čime se garantuje stvarna osnova za ostvarivanje prava na žalbu.⁶²

Međutim, praksa TRN-a ističe nedosledan pristup u dva suštinska aspekta:

- (i) kršenje prava pristupa dokumentaciji u ishodu žalbe
- (ii) primena mera prema odgovornim službenicima za javne nabavke.

U slučajevima *Bajram H.A. Gaši I.B. protiv Opštine Suva Reka i Rimi Alteks D.O.O protiv KEK-a*⁶³, iako je utvrđeno da je pristup ograničen kao rezultat klasifikacije dokumenata kao „poslovne tajne“, žalbe su samo delimično usvojene, bez promene odluka ugovornih autoriteta, dok je samo u prvom slučaju izrečena opomena protiv nadležnog službenika.

⁶⁰TRN. Odluke br. 1087/25 i 1088/25.

⁶¹Uredba br. 002/2024 o dopuni i izmeni Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 7. Nalazi se u: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>.

⁶²Ibidem.

⁶³TRN. Odluke br. 544/25 i 753/25.

Suprotno tome, u slučaju *NPT Hakhijaha D.O.O protiv KRM Ekoregjioni Prizren*⁶⁴, ista vrsta kršenja smatrana je dovoljnom za poništenje obaveštenja o dodeli ugovora i vraćanje predmeta na ponovnu procenu, bez praćenja mera protiv odgovornog službenika.

Ova nedoslednost u donošenju odluka odražava nedostatak jedinstvenog standarda kako u proceni pravnog efekta ograničavanja pristupa, tako i u doslednoj primeni disciplinskih mera.

5.6 Završetak razmatranja bez meritorne odluke

U nekim slučajevima, TRN završava postupak upravnog razmatranja bez donošenja meritorne odluke na žalbu, ograničavajući se na utvrđivanje da stvar spada van njegove nadležnosti i preporučujući da se strana koja se žali obrati nadležnom sudu radi zaštite svojih prava.

Tipičan slučaj ove pojave je tužba kompanije *Seyntex NV protiv Kosovske policije*.⁶⁵ gde je ekonomski operater proglašen pobednikom i ugovor su potpisali nadležni službenik za javne nabavke i direktor institucije, ali isti nije potpisao ministar duže od šest meseci, a zatim je u celosti raskinut. Ovu akciju je preduzeo ugovorni autoritet, iako je pravni okvir jasan - član 26. ZJN⁶⁶ zahteva potpisivanje ugovora velike vrednosti od strane glavnog administrativnog službenika, dok uredba obavezuje ugovorni autoritet da potpiše ugovor u roku od 30 dana⁶⁷.

TRN, iako je utvrdio da obrazloženje za raskid nije zasnovano na zakonu i da je ugovorni autoritet prekršio svoje obaveze, smatrao je slučaj zatvorenim i odbio je da ga ispita po suštini, pozivajući se na član 10. ZJN. Ova referenca je netačna, budući da član 10. ZJN isključivo reguliše pitanja pristupa dokumentima, a definicija „zatvorene delatnosti“ je data samo u svrhu transparentnosti i zaštite poslovnih tajni na koje se odnosi ovaj član, stoga nije relevantna za procenu zakonitosti raskida ili nepotpisivanja ugovora.⁶⁸

Važno je istaći izraz „Za potrebe stava 3. ovog člana, aktivnost nabavke se smatra zatvorenom...“. Ovaj izraz služi kao ograničavajuća klauzula, ukazujući da je definicija „zatvorene aktivnosti“ specifična i primenljiva samo u kontekstu i svrsi stava 3. člana 10, tj. za pitanja pristupa dokumentima i zaštite poslovnih tajni.

Slična situacija je i žalba kompanije *Eteam D.O.O protiv opštine Dragaš*.⁶⁹ Čak i u ovom slučaju, ekonomski operater se žalio na odluku o poništenju postupka javne nabavke, nakon što je preporučen za ugovor i ugovor dostavljen na potpisivanje. Obrazloženje naručioca za poništenje bilo je da je komisija za procenu napravila grešku u izračunavanju iznosa. Čak i u ovoj situaciji, TRN je završio administrativno razmatranje bez donošenja meritorne odluke, preporučujući da se žalilac obrati nadležnom sudu u vezi sa radnjama ugovornog autoriteta. Iako je TRN zaključio da je ugovorni autoritet prekršio zakonske odredbe prilikom poništenja aktivnosti javne nabavke, opisujući njegove radnje kao „tendenciozne i skandalozne za koje bi trebalo da budu odgovorni službenici za aktivnost javne nabavke, uključujući komisiju za procenu ponuda“, TRN se ponovo pozvao na član 10. ZJN, za situaciju kada se aktivnost smatra zaključenom.

Slično žalbi *Seyntex N.V protiv Kosovske policije*, o kojoj je gore bilo reči, pozivanje TRN-a na član 10. ZJN-a radi zatvaranja administrativnog pregleda je netačno. Definicija „zatvorene aktivnosti“ u ovom članu je izričito ograničena „u svrhu stava 3. ovog člana“, regulišući isključivo pitanja transparentnosti i pristupa dokumentima, kao i zaštitu poslovnih tajni. Stoga, ova definicija nije relevantna za procenu zakonitosti otkazivanja postupka javne nabavke. Kao rezultat toga, TRN se uzdržao od razmatranja po suštini pitanja koje je jasno spadalo u njegov delokrug nadležnosti, čime je ograničio efikasnost pravne zaštite za ekonomskog operatera.

⁶⁴TRN. Odluka br. 792/25.

⁶⁵TRN. Odluka br. 898/25.

⁶⁶Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 26, stav 2. Nalazi se na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁶⁷Uredba br. 002/2024 o dopuni i izmeni Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 42, stav 4. Nalazi se u: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>.

⁶⁸Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 10, stav 3. Nalazi se na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁶⁹TRN. Odluka br. 148/26.

Odredbe ZJN-a predviđaju mehanizam za rešavanje žalbi putem korektivnih mera od strane ugovornih autoriteta, na osnovu preporuka stručnjaka za razmatranje, bez potrebe za meritornom odlukom TRN-a.⁷⁰ U tom smislu, upotreba termina „dogovor strana“ od strane TRN-a ne predstavlja poseban pravni institut u oblasti javnih nabavki, već je praktična oznaka ovog postojećeg mehanizma. Međutim, ovo preimenovanje nije neutralno, jer direktno utiče na tretiranje takse za žalbu: kvalifikujući pitanje kao „dogovor“, TRN izbegava da utvrdi da li je žalba osnovana – što, prema članu 31. Poslovnika o radu, opravdava povraćaj takse, ili je povučena, što, prema članu 28, dovodi do njenog oduzimanja.⁷¹

U praksi, odluke TRN-a formulišu „sporazum stranaka se odobrava“ i dozvoljavaju povraćaj takse, dok se u standardnim obrazloženjima naglašava da su strane prihvatile izveštaj stručnjaka i da se postupak prekida zbog gubitka predmeta žalbe.

Od 23 analizirana slučaja, samo u jednom je izričito utvrđeno da je žalba osnovana, budući da je mišljenje stručnjaka za reviziju kojim su potkrepljeni navodi žalbe odobrio ugovorni autoritet, odnosno prihvatile su ga stranke.⁷² U ostalih 22 slučaja, TRN je koristio standardnu formulaciju koja tretira slučaj kao zatvoren zbog „sporazuma“, bez utvrđivanja osnovanosti žalbe, iako je u svim slučajevima taksa vraćena. Ova praksa ostaje pravno nejasna, jer „dogovor strana“ nije predviđen Poslovnikom o radu kao osnov za povraćaj takse i zaobilazi kriterijume izričito navedene u zakonu.

Pravilnik TRN-a predstavlja neusaglašen pristup u vezi sa povlačenjem žalbe i sudbinom takse. Član koji definiše povlačenje žalbe uslovljava vraćanje ili oduzimanje takse od proceduralnog trenutka povlačenja, definišući da ako se tužba povuče pre prijema veštačenja, taksa će biti vraćena, dok ako se to učini nakon prijema, onda će se taksa oduzeti na ime troškova postupka.⁷³ U međuvremenu, član koji govori o povraćaju takse nakon procene žalbe, na opštiji način predviđa povraćaj takse čak i u slučaju odustajanja, bez obzira na fazu.⁷⁴ Ovaj dualizam stvara dvosmislenost, jer jedna odredba uslovljava povratak, dok ga druga sugeriše kao opšti.

U praksi, TRN se uglavnom poziva na član koji reguliše povlačenje tužbe, dozvoljavajući povlačenje u bilo kom trenutku, ali oduzimajući naknadu kada se to dogodi nakon imenovanja veštaka i prijema izveštaja, kao u slučajevima *As Travel Club protiv Ministarstva obrazovanja i Vehbi Mamaj I.B. protiv Opštine Suva Reka*.⁷⁵ Međutim, u slučaju *Balkan Petrol D.O.O protiv Trepče*⁷⁶, iako je žalba povučena nakon stručnog izveštaja, TRN je odlučio da vrati taksu na osnovu člana 28.1, suprotno sadržaju ove odredbe, koja u ovoj fazi predviđa njeno oduzimanje, što znači da bi u ovom slučaju taksa od 3.200 evra morala biti oduzeta i prebačena u državni budžet.

6. Pregled odluka o javnim nabavkama

6.1 Tretiranje žalbi na odluke o otkazivanju aktivnosti nabavke

Žalbe na odluke o otkazivanju aktivnosti nabavki predstavljaju jedan od najčešćih oblika razmatranje u TRN-u (167 žalbi tokom perioda praćenja, odnosno 18,5% od ukupnog broja žalbi). ZJN⁷⁷ utvrđuje na ograničen način slučajeve kada se aktivnost može otkazati, kao što su:

- (i) postojanje povreda koje se ne mogu ispraviti izmenama,
- (ii) prekoračenje budžeta od strane svih odgovornih ponuđača,

⁷⁰Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 115. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁷¹Uredba br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje javnih nabavki. Nalazi se na: <https://osp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

⁷²Odluka TRN-a 635/25.

⁷³Pravilnik br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 28. Nalazi se u: <https://oshp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

⁷⁴Pravilnik br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 31. Nalazi se u: <https://oshp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

⁷⁵TRN. Odluka br. 700/25 i 426/25.

⁷⁶TRN. Odluka br. 72/26

⁷⁷Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 62. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

- (iii) nastup objektivnih i nepredviđenih okolnosti, van kontrole ugovornog autoriteta koje nisu mogle biti predviđene, a koje čine otkazivanje neophodnim, ali se to mora učiniti najmanje tri dana pre otvaranja ponuda.

Ovaj pravni okvir tretira otkazivanje kao izuzetak, a ne kao slobodnu diskreciju ugovornih autoriteta, zahtevajući snažno obrazloženje zasnovano na konkretnim okolnostima. Međutim, u praksi donošenja odluka od strane ugovornih autoriteta i u naknadnom razmatranju od strane TRN-a, primećeno je da standard tumačenja i primene nije jedinstven.

U slučajevima *Studio Hapesira D.O.O protiv Skupštine opštine Prizren i Elektromont DI D.O.O protiv Ministarstva infrastrukture*⁷⁸, ugovorni autoriteti su otkazali aktivnosti nabavki zbog grešaka u izradi tenderskih zahteva i predmere. TRN je poništio ove odluke o otkazivanju, utvrdivši da je izrada tenderske dokumentacije odgovornost ugovornog autoriteta i da greške u ovoj fazi, nakon otvaranja ponuda, ne predstavljaju dovoljan razlog za otkazivanje. Prema TRN-u, otkazivanje mora biti zasnovano na jasnim i izričito predviđenim okolnostima u zakonu, a ne na nedostacima koji spadaju u sferu odgovornosti samog ugovornog autoriteta.

Drugačiji pristup je evidentiran u slučajevima *N.N.P Hisnija protiv Opštine Vučitrn i Aritech D.O.O protiv Ministarstva poljoprivrede*.⁷⁹ gde su aktivnosti nabavki otkazane zbog grešaka u tehničkim specifikacijama. TRN, iako je utvrdio da su te greške rezultat sopstvenih postupaka naručilaca, nije ih primorao da nastave sa postupcima javnih nabavki, procenjujući da bi takva radnja mogla ugroziti pravedno i efikasno trošenje javnog novca. U tom kontekstu, TRN je naglasio da posledice otkazivanja prvenstveno padaju na ugovorni autoritet, dajući prednost zaštiti javnog interesa nad interesima ekonomskih operatera.

Pitanje od posebnog značaja u praksi donošenja odluka TRN-a odnosi se na žalbe na obaveštenja o otkazivanju aktivnosti nabavki, što je opravdano nedostatkom finansijskih sredstava. I u tom pogledu, praksa pokazuje da je TRN ovo pitanje tretirao na nedosledan način.

U slučajevima *Cactus A.D. protiv Agencije za upravljanje vanrednim situacijama i Wood Corporation L.L.C protiv Trepça A.D.*⁸⁰, ugovorni autoriteti su otkazali aktivnosti nabavke zbog nedostatka finansijskih sredstava za izvršenje ugovora. TRN je, u četiri odvojene odluke (tri koje se odnose na prvi slučaj i jedna na drugi), presudio u korist ekonomskih operatera, naglašavajući da je planiranje i obezbeđivanje finansijskih sredstava odgovornost naručioca. S obzirom na to da su postojale formalne deklaracije o raspoloživosti sredstava za ove aktivnosti, TRN je utvrdio da otkazivanje na ovom osnovu ne predstavlja valjani pravni razlog.

U međuvremenu, u slučajevima *Aritech D.O.O protiv opštine Vučitrn i Bajram H. Gaši I.B. protiv opštine Orahovac*⁸¹, gde su naručioci otkazali aktivnosti javne nabavke zbog nedostatka finansijskih sredstava, TRN je usvojio drugačiji pristup. U prvom slučaju žalba je odbijena, dok je u drugom delimično usvojena; međutim, u oba slučaja je odlučeno da se potvrde odluke o otkazivanju, uz obrazloženje da je postojao objektivan osnov za prekid aktivnosti javne nabavke zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Nedosledna praksa TRN-a u proceni otkazivanja zbog nedostatka finansijskih sredstava stvara neizvesnost u pogledu pravnog standarda koji treba primeniti i odgovornosti naručilaca za planiranje budžeta. Kao rezultat toga, pravna sigurnost i predvidljivost za ekonomske operatere su potkopane, slabeći poverenje u doslednost donošenja odluka i efikasnost pravne zaštite.

6.2 Diskvalifikacija ekonomskih operatera od strane TRN-a

Jedna od nadležnosti TRN-a je da preispita i odluči o diskvalifikaciji ekonomskih operatera od učešća u aktivnostima javnih nabavki u periodu do jedne (1) godine, u slučajevima dostavljanja lažnih podataka ili falsifikovanih dokumenata.⁸² Pored ovog pravnog osnova, Uredba o javnim nabavkama proširuje obim primene ove mere na situacije u kojima ekonomski operater preporučeni za ugovor u postupku javne nabavke ne podnese potrebnu dokumentaciju

⁷⁸ TRN. Odluka br. 598/25 i 745/25.

⁷⁹ TRN. Odluke br. 699/25 i 693/25.

⁸⁰ TRN. Odluke br. 572/25 i 686/25.

⁸¹ TRN. Odluke br. 804/25 i 775/25.

⁸² Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 100. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

o podobnosti pre potpisivanja ugovora ili odbije da potpiše ugovor iako je pobjednik. Ovo obavezuje ugovorni autoritet da nastavi sa sledećim ponuđačem, u tim okolnostima može se pokrenuti postupak diskvalifikacije.⁸³

Tokom perioda praćenja, TRN je primio 33 zahteva za diskvalifikaciju.⁸⁴, od kojih je odobreno 14, sa prosečnim trajanjem diskvalifikacije od oko 5 i po meseci, dok je u samo dva slučaja mera diskvalifikacije izrečena u maksimalnom trajanju od jedne (1) godine.

Period diskvalifikacije ostaje na diskrecionom pravu TRN-a, jer nije detaljno definisan zakonom i zavisi od specifičnih okolnosti svakog slučaja; međutim, praksa donošenja odluka pokazuje da je TRN primenio neujednačen pristup čak i u tumačenju osnova za diskvalifikaciju.

U slučajevima *Kosovske policije protiv LG Projekta D.O.O i Opštine Đakovica protiv Fines Dizajna*⁸⁵, ugovorni autoriteti su zahtevali diskvalifikaciju ekonomskih operatera na osnovu toga što, iako su preporučeni za ugovor, nisu dostavili potrebnu dokumentaciju o prihvatljivosti u roku od pet dana, što je primoralo nastavak postupka sa sledećim ponuđačem. TRN je odobrio ove zahteve, uprkos činjenici da je u drugom slučaju ekonomski operater tvrdio da je neuspeh u podnošenju bio posledica administrativnog nemara njegovog osoblja. Što se tiče mere, TRN je izrekao diskvalifikaciju od šest meseci u prvom slučaju i tri meseca u drugom slučaju.

Međutim, u slučajevima *Opštine Lipjan protiv Model Invest Grup i Kosovske policije protiv Priština Auto D.O.O*⁸⁶, TRN je usvojio drugačiji pristup u vezi sa nedostavljanjem dokumentacije o podobnosti. U oba slučaja, ekonomski operateri nisu dostavili dokumentaciju u roku, ne osporavajući ovu činjenicu, ali su pružili relevantna obrazloženja: u prvom slučaju, teškoće u upravljanju administrativnim obavezama, dok je u drugom, nedostatak zaposlenih zbog godišnjeg odmora. TRN je procenio da činjenica nedostavljanja dokumentacije o podobnosti ne predstavlja dostavljanje lažnih podataka ili falsifikovanih dokumenata, te je shodno tome odbio zahteve za diskvalifikaciju.

Što se tiče dostavljanja lažnih podataka ili falsifikovanja dokumenata, praksa TRN-a pokazuje neujednačen pristup u proceni praga i rigoroznosti dokaza za ove tvrdnje. U slučajevima *Opština Prizren protiv Archi Time D.O.O i Opšta bolnica Gnjilane protiv ARF D.O.O*⁸⁷, ugovorni autoriteti su tvrdili da su ekonomski operateri podneli falsifikovane sporazume o saradnji, što su potvrdile i same uključene osobe. U tim okolnostima, TRN je utvrdio da je podneta lažna dokumentacija i izrekao maksimalnu meru diskvalifikacije od godinu dana od učešća u aktivnostima javnih nabavki.

Drugi pristup je evidentiran u slučajevima *Opštine Junik protiv Q-Shala D.O.O i Termokos A.D. protiv Sonflow GmbH*.⁸⁸ U prvom slučaju, iako je TRN utvrdio da je izmena izjave inženjera prouzrokovala štetu javnom budžetu, procenio je da nema dovoljno dokaza za diskvalifikaciju, dok je naložio ugovornom autoritetu da obavesti istražne organe o sumnjama na izvršenje krivičnih dela u javnim nabavkama. U drugom slučaju, iako je neodgovornost ekonomskog operatera zbog nedoslednosti u dokumentaciji ponude smatrana nespornom, TRN je naglasio da to samo po sebi ne predstavlja falsifikovanje bez potvrde nadležnih istražnih organa, ostavljajući otvorenu mogućnost pokretanja zahteva za diskvalifikaciju ako bi se takva potvrda pribavila.

U slučaju opštine *Elez Han protiv BM grupe, Kuštrimi NM i Murseli kompanije*⁸⁹, TRN je zahtev za diskvalifikaciju kvalifikovao kao preuranjen, jer ga je pokrenuo nadležni službenik za javne nabavke bez odobrenja glavnog administrativnog službenika, čime nije ispunjen formalni uslov. Štaviše, TRN je ocenio da radnje službenika predstavljaju pokušaj vršenja pritiska i ucene na postupak razmatranja. U tim okolnostima, TRN je zaključio da ne može nezavisno da proveri navode o falsifikovanju dokumentacije i naglasio da njihova procena ostaje zavisna od završetka istraga nadležnih organa.

⁸³Uredba br. 002/2024 o dopuni i izmeni Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 25, stav 9. Nalazi se u <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>.

⁸⁴Podaci dobijeni putem zahteva za pristup javnim dokumentima od TRN-a, 7. maja 2026. godine.

⁸⁵TRN. Odluke RP.br. 887/25 i RP.br.1113/25.

⁸⁶TRN. Odluke RP.br. 1290/25 i RP.956/25.

⁸⁷TRN. Odluke RP.br. 874/25 i RP.br.1210/25.

⁸⁸TRN. Odluke RP.br. 560/25 i RP.br.654/25.

⁸⁹Odluka TRN RP.br. 1191/25.

Ova odluka, kojom se utvrđuje da zahtev nije predstavljao zvanični zahtev naručioca u smislu člana 99.2 ZJN-a⁹⁰, pošto ga je podneo nadležni službenik za javne nabavke bez odobrenja glavnog administrativnog službenika, predstavlja tumačenje koje prevazilazi ono što je navedeno u ovoj odredbi, koja samo zahteva da zahtev bude u pisanoj formi od strane ugovornog autoriteta i da se odnosi na dostavljanje lažnih podataka ili falsifikovanih dokumenata, bez izričitog utvrđivanja dodatnog formalnog uslova kao što je odobrenje glavnog administrativnog službenika. Ovaj formalni standard, pored toga što nije predviđen ovim članom, takođe odstupa od prethodne prakse TRN-a, kao u slučaju *Opštine Prizren protiv Archi Time D.O.O.*, gde je zahtev za diskvalifikaciju⁹¹ takođe je pokrenuo nadležni službenik za javne nabavke i TRN ga je tretirao kao prihvatljiv.

Praksa donošenja odluka TRN-a u oblasti diskvalifikacije otkriva nedostatak doslednosti kako u tumačenju pravnih osnova, tako i u primeni mera. Neusklađenosti u postupanju sa sličnim slučajevima, posebno u vezi sa nedostavljanjem dokumentacije i pragom dokaza za falsifikovanje, stvaraju pravnu nesigurnost za ekonomske operatere i ugovorne autoritet. Primena formalnih standarda koji nisu izričito predviđeni zakonodavstvom rizikuje da podrazumeva zamenu pravnih kriterijuma ad hoc procenama.

Diskvalifikacija ekonomskog operatera znači potpuno isključenje iz učešća u postupcima nabavki, uključujući i nemogućnost korišćenja prava na žalbu tokom perioda diskvalifikacije. Međutim, tokom perioda praćenja identifikovana su četiri slučaja.⁹² gde su žalbe diskvalifikovanih operatera prošle preliminarni pregled i obrađene do nivoa odbora TRN-a, samo da bi potom bile odbačene kao neprihvatljive.

Takva praksa je u suprotnosti sa pravnim dejstvom diskvalifikacije i potkopava efikasnost postupaka javnih nabavki. U ovim slučajevima, TRN-u je trebalo u proseku 53,5 dana da donese odluke o odbijanju žalbi koje nisu trebalo da budu prihvaćene u početnoj fazi, posebno imajući u vidu da je u dva slučaja u pitanju isti diskvalifikovani ekonomski operater.⁹³

Efekat diskvalifikacije, iako podrazumeva potpuno isključenje ekonomskog operatera iz celog ciklusa javne nabavke, ne primenjuje se automatski u praksi. Uprkos objavljivanju odluka od strane TRN-a, nedostatak integracije odluka u elektronsku platformu za javne nabavke znači da se diskvalifikacija ne odražava u realnom vremenu, stvarajući situacije u kojima diskvalifikovani operateri uspevaju da dobiju javne ugovore tokom perioda isključenja. To proizilazi iz činjenice da provera statusa operatera ostaje u manuelnoj diskreciji ugovornih autoriteta, što povećava rizik od efektivnih nesprovođenja ove mere.

Tokom perioda praćenja, evidentiran je ilustrativan slučaj koji ističe slabosti u praktičnoj primeni mere diskvalifikacije. *Ekonomski operater Pronet Academy D.O.O.*, diskvalifikovan je od strane TRN-a na period od 8 meseci.⁹⁴, uspeo je da potpiše tri javna ugovora tokom perioda isključenja: ugovor o prevodilačkim uslugama sa opštinom Gračanica u iznosu od 15.000,00 evra, marketinški projekat sa Autobuskom stanicom Priština u iznosu od 4.655,00 evra i ugovor o uslugama smeštaja sa opštinom Lipljan u iznosu od 4.749,00 evra.

Nakon evidentiranja i obaveštavanja ugovornih autoriteta od strane D+ u okviru ovog projekta, prva dva ugovora su raskinuta, dok je treći ugovor raskinut u trenutku identifikacije prekršaja. Ovaj slučaj ističe sistemske nedostatke u sprovođenju i verifikaciji mere diskvalifikacije u praksi.

7. Finansijska i proceduralna pitanja

7.1 Povraćaj takse za neosnovane žalbe

Taksa za žalbu je obavezno plaćanje za ekonomske operatere koji podnose žalbu TRN-u, utvrđeno u ZJN i detaljno opisano u podzakonskim aktima Regulatorne komisije za javne nabavke (RKJN).⁹⁵ Izračunava se na 1% vrednosti

⁹⁰Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 99, stav 2. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁹¹Opština Prizren. Zahtev za diskvalifikaciju Arhi Tajm Š.PK 23.06.2025.

⁹²TRN. Odluke br. 481/25, 729/25, 742/25 i 552/25.

⁹⁴TRN. Odluka br. 221-1/25.

⁹⁵Uredba br. 002/2024 o dopuni i izmeni Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 69. Nalazi se u: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>

ugovora i ograničen je na raspon od 200 do 10.000 evra, sa ciljem pokrivanja troškova postupka i sprečavanja neosnovanih žalbi. U principu, taksa se vraća kada se žalba oceni kao osnovana ili u određenim proceduralnim slučajevima (npr. povlačenje, nedostatak nadležnosti ili kašnjenje), dok se oduzima ukoliko se žalba odbije kao neosnovana; međutim, ova logika se ne primenjuje uvek dosledno u praksi donošenja odluka TRN-a.

Uprkos tome što zakon o javnim nabavkama predviđa povraćaj takse samo kada se žalba odobri kao osnovana⁹⁶(osim u proceduralnim slučajevima), u praksi TRN vraća taksu i po drugim osnovama. Najčešće se to dešava kada se žalba smatra delimično osnovanom, bez uticaja na konačan ishod postupka, kao i u određenim slučajevima kada se, iako je žalba ocenjena kao neosnovana, taksa vraća na osnovu okolnosti aktivnosti nabavke.

U slučajevima *H&B Consulting LLC protiv Ministarstva kulture, omladine i sporta* i *Inline Engineering LLC protiv Opštine Đakovica*⁹⁷, TRN je utvrdio da su zahtevi podnosilaca žalbe neosnovani i potvrdio je odluke ugovornih autoriteta, ali je ipak kvalifikovao žalbe kao delimično osnovane i odlučio da vrati taksu, oslanjajući se na činjenicu da su aktivnosti javne nabavke otkazane i da nije bilo namere podnosilaca žalbe da odugovlače postupak. U prvom slučaju, TRN je, u obrazloženju odluke, utvrdio da su svi zahtevi podnosilaca žalbe neosnovani i eksplicitno naglašava da je kvalifikacija kao „delimično osnovana“ izvršena samo da bi se omogućio povraćaj takse za žalbu, uzimajući u obzir da je aktivnost javne nabavke otkazana, da nije prouzrokovala štetu ili produženje postupka i da je pokrenuta neposredno pre stupanja na snagu izmena Uredbe o javnim nabavkama.

Ovakav pristup odstupa od važećeg pravnog okvira, prema kojem je povraćaj takse povezan sa procenom žalbe kao osnovane, dok otkazivanje aktivnosti javne nabavke ne predstavlja zakonski predviđeni osnov za njen povraćaj. Štaviše, to je u suprotnosti sa drugom praksom donošenja odluka TRN-a, gde je u sličnim okolnostima primenjeno oduzimanje takse.

U nizu slučajeva, kao što su *ARF D.O.O protiv Tužilačkog saveta Kosova* i *N.N 100% Design protiv Ministarstva kulture, omladine i sporta*⁹⁸, TRN je odbacio žalbe kao neosnovane i naložio oduzimanje takse, uprkos činjenici da su aktivnosti nabavke otkazane, prebacujući sredstva u državni budžet.

Istovremeno, postoje i slučajevi gde je naknada vraćena iako je žalba procenjena kao neosnovana. U slučaju *Vigan Rogova protiv Kompanije za upravljanje deponijama na Kosovu A.D.* taksa je vraćena zbog grešaka ugovornog autoriteta, iako nijedan zahtev nije smatran osnovanim. Slično tome, u slučaju *Conex D.O.O protiv Kosovske energetske korporacije (KEK)*⁹⁹, TRN je utvrdio da su zahtevi neosnovani, ali je odlučio da vrati taksu kvalifikujući žalbu kao delimično osnovanu, uzimajući u obzir istoriju razmatranja slučaja i njegovu vezu sa otkazivanjem aktivnosti javne nabavke.

U slučaju *Aritech protiv opštine Vučitrn*¹⁰⁰, TRN je odbio žalbu kao neosnovanu, ali je istovremeno naložio vraćanje uplaćene takse, bez davanja bilo kakvog obrazloženja u izreci ili u obrazloženju. Ovakav pristup je suprotan zakonskom okviru i odražava nedostatak jasnoće i doslednosti u odlučivanju.

U međuvremenu, u svim slučajevima gde TRN usvoji žalbu kao osnovanu ili delimično osnovanu, čak i kada ne promeni osporenu odluku, naređuje povraćaj takse. Izuzetak je slučaj *Drita Security D.O.O protiv Autobuske stanice Gnjilane A.D.*¹⁰¹, gde je, iako je žalba usvojena kao delimično osnovana, odluka o oduzimanju takse doneta bez ikakvog obrazloženja.

Praksa TRN-a u tretiranju takse za žalbe karakteriše se nedostatkom doslednosti i odstupanjem od zakonskog okvira, što ovaj mehanizam čini nepredvidivim u primeni. Kao rezultat toga, taksa ne ispunjava svoju preventivnu funkciju, jer ne obeshrabruje neosnovane žalbe i stvara prostor za taktičko korišćenje žalbenog postupka. Ovakav pristup

⁹⁶Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 118, stav 3. Nalazi se u: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

⁹⁷TRN. Odluke br. 532/25 i 719/25.

⁹⁸TRN. Odluke br. 595/25 i 574/25.

⁹⁹TRN. Odluke br. 670/25 i 647/25.

¹⁰⁰TRN. Odluka br. 804/25.

¹⁰¹TRN. Odluka br. 529/25.

povećava pravnu nesigurnost za ekonomske operatere i negativno utiče na efikasnost i integritet sistema javnih nabavki.

7.2 Nadoknada troškova postupka

Nadoknada troškova postupka predstavlja važan mehanizam za garantovanje efikasnog pristupa pravnoj zaštiti u javnim nabavkama. ZJN priznaje nadležnost TRN-a da obaveže ugovorne autoriteta da finansijski nadoknade uspešne podnosiocima žalbi.¹⁰², dok je ovo dalje precizirano u Poslovniku o radu, koji predviđa mogućnost traženja povraćaja takse za žalbu i razumnih troškova vezanih za njenu pripremu i obradu, prema utvrđenim fiksnim troškovima.¹⁰³ Ovo pravo se takođe odražava u standardnom obrascu za podnošenje žalbi, čineći nadoknadu sastavnim elementom postupka razmatranja.

U praksi, ovaj mehanizam se gotovo nikada ne primenjuje, jer TRN retko naređuje nadoknadu materijalne štete ili troškova postupka, čak i u slučajevima kada su žalbe ekonomskih operatera uspešne. Donošenje odluke u vezi sa nadoknadom zabeleženo je samo u dva slučaja: *Florije Jahaj protiv Opštine Prizren i Expert Company D.O.O protiv Univerzitetskog kliničkog centra Kosova*.¹⁰⁴, gde je, iako su žalbe odobrene kao delimično osnovane, utvrđeno da su greške ugovornih autoriteta dovele do poništenja postupaka javne nabavke, nalažući nadoknadu materijalnih troškova ekonomskim operaterima.

U drugim slučajevima, čak i kada je TRN utvrdio da su tvrdnje ekonomskih operatera delimično osnovane i da povrede proizilaze iz postupaka ugovornih autoriteta, nije naložio nadoknadu navodne štete. U slučaju *Voltechz D.O.O protiv opštine Kamenica*¹⁰⁵, iako je utvrđeno da je razlog za otkazivanje postupka povezan sa neodgovornošću ugovornog autoriteta i da su zahtevi podnosioca žalbe delimično osnovani, pravo na nadoknadu štete nije priznato, uprkos izraženom zahtevu i vrednosti koju je naveo ekonomski operater. Sličan pristup je primenjen u slučaju *Storm ICT LLC protiv Skupštine Kosova*¹⁰⁶, gde je TRN utvrdio da je netačna izrada tehničkih specifikacija od strane naručioca dovela do otkazivanja aktivnosti javne nabavke, dok je ekonomski operater podneo ponudu u skladu sa zahtevima tenderske dokumentacije. U ovom slučaju, takođe je održano saslušanje između stranaka.¹⁰⁷, međutim, to nije uticalo na izmenu konačne odluke, i nije doneta odluka o naknadi tražene materijalne štete.

Praksa TRN-a pokazuje da se nadoknada za troškove postupka veoma retko primenjuje, čak i kada je žalba uspešna i povrede se pripisuju ugovornom autoritetu. Kao rezultat toga, pravo na nadoknadu ostaje uglavnom formalno, slabeći efikasnu pravnu zaštitu i ostavljajući ekonomskog operatera bez stvarne nadoknade nastalih troškova.

8. Pravni i regulatorni izazovi

8.1 Nedostatak harmonizacije pravnog okvira

Poslovnik o radu TRN-a, kojim se regulišu postupci za razmatranje žalbi i funkcionisanje ovog tela, u nekim aspektima nije u potpunosti usklađen sa važećim zakonodavstvom o javnim nabavkama, a u određenim slučajevima, same njegove odredbe predstavljaju unutrašnje neusklađenosti i kontradikcije.

Prema Poslovniku o radu, u slučajevima kada TRN naloži ponovnu procenu aktivnosti javne nabavke, ugovorni autoritet je dužan da ga obavesti o rezultatima u roku od 15 dana od prijema odluke.¹⁰⁸ Međutim, ovaj rok nije predviđen ni primarnim ni sekundarnim zakonodavstvom. U odsustvu takvog propisa, Komisija za javne ponude

¹⁰²Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama u Republici Kosovo. Član 105, stav 2.9. Nalazi se na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>.

¹⁰³Uredba br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 30. Nalazi se na: <https://oshp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

¹⁰⁴TRN. Odluke br. 813/25 i 762/25.

¹⁰⁵TRN Odluka br. 993/25.

¹⁰⁶TRN. Odluka br. 1067/25.

¹⁰⁷Rasprava održana 23.12.2025.

¹⁰⁸Uredba br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 29. Nalazi se u: <https://oshp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

(RKJN) je dala mišljenje da rok za ponovnu procenu treba da bude jednak roku za početnu procenu, odnosno 30 dana od otvaranja ponuda, sa mogućnošću produženja do 20 dodatnih dana u izuzetnim okolnostima.¹⁰⁹

Tretman povraćaja takse, definisan u članu 31. Poslovnika o radu, predstavlja neizvesnost u odnosu na druge odredbe koje regulišu sudbinu takse za žalbu. Prema stavovima 2 i 3, žalba se smatra neosnovanom ako, čak i u odsustvu povrede zakona, podnositelj žalbe ne bi imao realne šanse da dobije ugovor, u kom slučaju se taksa oduzima. U međuvremenu, stav 4 predviđa povraćaj takse u slučajevima kada je žalba povučena, proglašena neprihvatljivom, nepotpunom ili neblagovremenom, dok stav 6 proširuje ovo pravilo predviđanjem povraćaja takse čak i kada je žalba usvojena kao osnovana ili povučena. U praksi, TRN, u slučajevima žalbi koje se smatraju neprihvatljivim zbog nedostatka materijalno-pravnog interesa, poziva se na stav 4 i nalaže povraćaj naknade, učvršćujući pristup koji favorizuje povraćaj u ovim situacijama, ali koji istovremeno odražava nedostatak jasnog i usklađenog standarda u tumačenju relevantnih odredbi.

Što se tiče visine takse za žalbu, postoji neslaganje između Poslovnika o radu TRN-a i Uredbe o javnim nabavkama. Poslovnik nije ažuriran i predviđa taksu u rasponu od 100 do 5.000 evra, povezanu i sa vrednošću ponude i sa procenjenom vrednošću ugovora.¹¹⁰ U međuvremenu, Uredba o javnim nabavkama, koja je obavezna za ekonomske operatere, postavlja viši raspon, od 200 do 10.000 evra, povezujući taksu samo sa procenjenom vrednošću ugovora.¹¹¹

Neslaganja između Poslovnika o radu TRN-a i važećeg zakonodavstva, kao i unutrašnje kontradikcije u njegovim odredbama, ukazuju na potrebu potpunog ažuriranja i usklađivanja ovog podzakonskog akta, kako bi se obezbedila normativna jasnoća, ujednačavanje prakse i dosledna primena pravila u postupcima razmatranja žalbi.

¹⁰⁹Mišljenje RKPR-a. 17.03.2026.

¹¹⁰Uredba br. 01/2020 o radu Tela za razmatranje nabavki. Član 13. Nalazi se na: <https://oshp.rks-gov.net/sk/Pages/Details?id=6>.

¹¹¹Uredba br. 002/2024 o dopuni i izmeni Uredbe br. 001/2022 o javnim nabavkama. Član 69. Nalazi se u: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNev.aspx?id=233>.

Zaključci i preporuke

1. Praksa donošenja odluka predstavlja izazove u pogledu doslednosti, uključujući tumačenje obima, primenu proceduralnih principa (kao što je res judicata) i postupanje sa sličnim slučajevima, što utiče na pravnu sigurnost i predvidljivost za ekonomske operatere.
Iz tog razloga, TRN bi trebalo da ujednači praksu donošenja odluka i tumačenje delokruga u sličnim slučajevima, sa ciljem povećanja pravne sigurnosti i predvidljivosti u postupcima javnih nabavki.
2. U nizu slučajeva, odluke TRN-a karakteriše uopšteno obrazloženje i ponavljanje formulacija korišćenih u drugim slučajevima, bez dovoljnog razrađivanja konkretnih okolnosti svakog slučaja. To utiče na jasnoću povezanosti između činjenica, dokaza i zaključaka izvedenih prilikom donošenja odluka.
Da bi se otklonili ovi nedostaci, preporučuje se da TRN pojača standard obrazloženja u odlukama, osiguravajući da se svaki slučaj tretira posebnom analizom i da je donošenje odluka jasno povezano sa relevantnim činjenicama, dokazima i pravnim osnovom.
3. Trajanje tretiranja žalbi u većini slučajeva prelazi predviđene zakonske rokove, što utiče na dinamiku postupaka javnih nabavki i realizaciju javnih ugovora.
U tom kontekstu, preporučuje se pridržavanje zakonskim rokovima za razmatranje žalbi, kako bi se izbegla kašnjenja koja obustavljaju postupke javnih nabavki.
4. Tretiranje takse za žalbu nije uvek u skladu sa zakonskim okvirom, jer se u nekim slučajevima ona vraća čak i kada žalba nije osnovana.
Shodno tome, preporučuje se usklađivanje prakse primene takse za žalbu sa zakonskim okvirom, kako bi se obezbedio jednoobrazan tretman i povećala predvidljivost za stranke.
5. Tretiranje neprihvatljivih žalba i strana bez pravnog interesa nije uvek jednoobrazno, posebno u pogledu primene oduzimanja takse.
Shodno tome, preporučuje se konsolidacija primene pravila o neprihvatljivim žalbama i stranama bez pravnog interesa, posebno u pogledu oduzimanja taksa, kako bi se očuvala disciplinska funkcija postupka.
6. Mehanizam za nadoknadu troškova postupka se primenjuje u ograničenoj meri, čak i u slučajevima kada je žalba uspešna, što može uticati na efektivnost pravne zaštite.
TRN bi trebalo češće da sprovodi naknadu troškova postupka u slučajevima kada je tužba uspešna, kako bi se garantovala efikasna pravna zaštita i nadoknada nastalih troškova.
7. Procena otkazivanja aktivnosti nabavke zbog nedostatka finansijskih sredstava ne prati uvek jedinstven pristup, što utiče na predvidljivost prakse.
Iz tog razloga, preporučuje se da TRN obezbedi standardizovan i jedinstven pristup proceni ovih slučajeva, kako bi se povećala predvidljivost i budžetska odgovornost.
8. U nekim slučajevima, obrazloženje odluka zasniva se na opštim okolnostima, kao što su autonomija ugovornih autoriteta ili profesionalizam komisija za procenu, bez potpunog tretiranja tvrdnji stranaka.
Stoga se preporučuje da obrazloženje odluka bude detaljnije i zasnovano na potpunoj analizi tvrdnji, kako bi se obezbedio jednak tretman stranaka i uravnoteženije donošenje odluka.
9. Primena principa res judicata izgleda da nije u potpunosti jedinstvena, u nekim slučajevima se tretira kao proceduralna prepreka, a u drugim slučajevima je praćena preispitivanjem meritornosti.
Ova situacija pokazuje potrebu za ujednačavanjem primene ovog principa, tako da se presuđeni slučajevi tretiraju kao proceduralne prepreke i da se ne preispituju po meritumu.
10. Praksa u tretiranju žalbi u vezi sa pristupom dokumentaciji nije u potpunosti konsolidovana, što može uticati na efektivno ostvarivanje prava na žalbu. U nekim slučajevima, žalbe se ne razmatraju po suštini i stranke se upućuju na sudove, dok se odredbe o transparentnosti i pristupu dokumentima tumače usko, što ugrožava efektivnost administrativne zaštite.
U tom smislu, preporučuje se dosledniji tretman i razmatranje žalbi po meritumu u okviru nadležnosti, izbegavajući nepotrebno upućivanje sudovima i jačajući upravnu pravnu zaštitu.
11. Mehanizmi za praćenje sprovođenja odluka od strane ugovornih autoriteta deluju ograničeno, što se ogleda u slučajevima nesprovođenja i ponavljanja žalbi po istim pitanjima.
Shodno tome, jačanje mehanizama za praćenje sprovođenja odluka od strane ugovornih autoriteta doprinelo bi smanjenju ponavljanja žalbi i povećanju efektivnosti donošenja odluka.
12. Filtriranje žalbi diskvalifikovanih ekonomskih operatera nije uvek efektivno, što dozvoljava da neprihvatljive žalbe dovedu do obustave procedura nabavke.

Ova situacija ističe potrebu za unapređenjem digitalizacije i povezivanjem platforme za elektronske nabavke sa sistemom TRN-a, kako diskvalifikovani ekonomski operateri ne bi mogli da podnesu žalbe, čime bi se sprečilo nepotrebno obustavljanje procedura nabavke.

13. Odražavanje odluka u sistemu elektronskih javnih nabavki nije uvek automatizovano i potpuno, što može stvoriti prostor za situacije u kojima se diskvalifikovani ekonomski operateri mogu pojaviti ili učestvovati u daljim postupcima nabavki.
Stoga, TRN, na osnovu svojih institucionalnih mehanizama, mora da obezbedi da se njegove odluke brzo i tačno odražavaju u sistemu elektronskih javnih nabavki, kako bi se sprečile praktične posledice diskvalifikacija i konačnih odluka.
14. Praksa u postupanju sa povlačenjem žalbi i njen uticaj na taksu za žalbu u nekim slučajevima deluje nejasno.
U ovoj situaciji, preporučuje se usklađivanje ove prakse, kako bi se eliminisale dvosmislenosti i obezbedio jednoobrazan i neselektivan tretman.
15. Pristup nedostavljanju dokumentacije pre potpisivanja ugovora kao osnovi za diskvalifikaciju nije u potpunosti standardizovan.
Zbog toga je potrebna standardizacija ove prakse kako bi se izbegle ad hoc odluke i povećala institucionalna koherentnost.
16. Institucionalna transparentnost se suočava sa nekoliko praktičnih ograničenja, uključujući funkcionalnost veb stranice, nedostatak prenosa sesija, nepotpuno objavljivanje na engleskom jeziku i izazove u zaštiti ličnih podataka u dokumentima.
Uzimajući u obzir sva ova ograničenja, preporučuje se poboljšanje postojećih praksi kroz potpunu funkcionalnost veb stranice, strimovanje sesija, potpuno objavljivanje na engleskom jeziku i jačanje zaštite ličnih podataka, sa ciljem povećanja javnog pristupa i davanja odgovornosti.
17. Poslovniku o radu je potrebno dalje ažuriranje i usklađivanje sa važećim zakonodavstvom o javnim nabavkama, kako bi se obezbedila jasnoća i doslednost u sprovođenju.
Stoga se preporučuje da TRN preispita i ažurira Poslovnik o radu, usklađujući ga sa važećim zakonodavstvom, kako bi se otklonile protivrečnosti i obezbedila jasna i dosledna primena.
18. Odsustvo člana odbora od 2024. godine povećalo je opterećenje postojećih članova, što je uticalo na efikasnost i trajanje obrađivanja žalbi.
U tom okviru, Vladi i Skupštini Kosova se preporučuje da što pre popune pun sastav odbora TRN-a, u skladu sa zakonom, kako bi se poboljšala efikasnost i obezbedilo brže tretiranje žalbi u javnim nabavkama.