

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **JAVNA NABAVKA USLUGE IZRADE PROJEKTNO-TEHNIČKE DOKUMENTACIJE ZA SANACIJU I REKULTIVACIJU NESANITARNIH OPŠTINSKIH DEPONIIJA**

## I UVOD

- **Naručilac:** Ministarstvo zaštite životne sredine  
Adresa Naručioca: Nemanjina 22-26, 11000 Beograd  
Internet stranica naručioca: [www.ekologija.gov.rs](http://www.ekologija.gov.rs)
- **Cilj istraživanja:** Utvrđivanje povrede načela efikasnosti i ekonomičnosti i načela jednakosti ponuđača od strane naručioca u konkretnom postupku javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Stručna ocena ponuda i Obrazloženje za obustavu postupka
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Usluga izrade projektno-tehničke dokumentacije za sanaciju i rekultivaciju nesanitarnih gradskih (opštinskih) deponija br. 1.2.8/19
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 191.666.600,00 dinara
- **Broj ponuda:** 3
- **Vrednost prihvaćene ponude:** Nije prihvaćena nijedna ponuda
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 91.250.000,00 dinara i 188.731.040,00 dinara
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan donošenjem odluke o obustavi postupka javne nabavke
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 11 meseci
- **Vrednost zaključenja ugovora:** /
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

## II GLAVNI NALAZI

- Javna nabavka koja je predmet ove studije slučaja je još jedan u nizu primera neefikasnog i nezakonito sprovedenog postupka u kome je naručilac otvoreno favorizovao određenog ponuđača – grupu ponuđača „Tahal group B.V.“, ogranak Novi Sad, „Tahal consulting engineers ltd“, Izrael, sa podizvođačima „Hidrozaovod DTD a.d.“ Novi Sad, „Ehting d.o.o.“ Beograd i „4WATERS d.o.o.“ Beograd (u daljem tekstu: izabrani ponuđač).
- Procenjena vrednost ove nabavke iznosila je 191.666.600,00 dinara bez PDV-a, što sa nabavkom usluga izrade projektno-tehničke dokumentacije za izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda sa pripadajućom infrastrukturom (JN-1.2.9 od 208.000.000,00 dinara bez PDV-a) predstavlja dve najskuplje javne nabavke koje je Ministarstvo zaštite životne sredine planiralo za 2019 godinu.
- Grupa ponuđača AG-UNS, Arhitektonsko-građevinski institut d.o.o. Novi Sad, Via factum d.o.o. Biograd na moru, Hidroing d.o.o. Osijek, IPZ Uniprojekt terra d.o.o. Zagreb i Inobačka d.o.o. Novi Sad (u daljem tekstu: podnosilac zahteva) je protiv tri odluke naručioca podnosila zahtev za zaštitu prava kojim je, između ostalog, osporavala razloge za neprihvatljivost svoje ponude i sva tri zahteva je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija) usvojila, nalažući naručiocu da ponovi stručnu ocenu ponuda i da uzme u obzir primedbe navedene u rešenju.
- Uprkos nalogima Republičke komisije, naručilac je sva tri puta ponovo donosio odluku kojom je ugovor dodeljivao izabranom ponuđaču, ocenjujući pritom kao neprihvatljivu ponudu podnosioca zahteva.
- Nakon što je Republička komisija i treći put usvojila zahtev za zaštitu prava i naložila naručiocu da otkloni sve propuste i nepravilnosti koje su konstatovane rešenjem, naručilac je doneo odluku o obustavi postupka zato što je, navodno, usled neplaniranih događaja uzrokovanih pandemijom virusa COVID-19 i uvođenjem vanrednog stanja, prestala potreba naručioca za predmetnom nabavkom.
- Razlog što je postupak delimično poništen i treći put jeste to što je iz dokumenta naručioca o ispitivanju tržišta koje je sprovedeno pre pokretanja predmetnog postupka radi utvrđivanja procenjene vrednosti javne nabavke, utvrđeno **da iznos od 191.666.600,00 dinara bez PDV-a zapravo predstavlja procenjenu vrednost za izradu projektno-tehničke dokumentacije za čak 57 opština na čijim teritorijama se nalaze nesantitarne deponije, a ne 14 opština kako je predviđeno odlukom o pokretanju postupka.** Dakle, naručilac je iz još uvek nepoznatih razloga sredstva za 57 opština opredelio za njih 14. To znači da je

**naručilac uporno pokušavao da ugovor dodeli favorizovanoj grupi ponuđača i to po ceni skoro 4 puta većoj od realne.**

- Favorizovanje određenih ponuđača i spremnost naručilaca da prekrše zakon u nastojanju da baš tim ponuđačima dodele ugovor obesmišjava suštinu javnih nabavki, a štetu od takve prakse najviše trpe javni interes, budžet i, u krajnjoj liniji, građani Srbije.

### III OPIS SLUČAJA

Predmetna javna nabavka je bila predviđena Planom javnih nabavki<sup>1</sup> naručioca za 2019. godinu pod rednim brojem 1.2.8, u delu plana koji se odnosi na nabavke usluga. Period predviđen za realizaciju postupka i predmeta javne nabavke je bio devet meseci, i to počev od marta 2019. a zaključno sa decembrom 2019. godine.

Procenjena vrednost ove nabavke iznosila je 191.666.600,00 dinara bez PDV-a, što sa nabavkom usluge izrade projektno-tehničke dokumentacije za izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda sa pripadajućom infrastrukturom (JN-1.2.9 od 208.000.000,00 dinara bez PDV-a) predstavlja dve najskuplje javne nabavke koje je Ministarstvo zaštite životne sredine planiralo za 2019 godinu.

Poziv za podnošenje ponuda i konkursna dokumentacija su objavljeni na portalu javnih nabavki<sup>2</sup> i na internet stranici naručioca 03.05.2019. godine. Javno otvaranje ponuda je održano 03.06.2019. i tom prilikom je naručilac pristupio otvaranju 3 prispele ponude:

- „Tahal group B.V.”, ogranak Novi Sad, „Tahal consulting engineers ltd”, Izrael, sa podizvođačima „Hidrozaod DTD a.d.”, Novi Sad, „Ehting d.o.o.”, Beograd i „4WATERS d.o.o.”, Beograd sa ponuđenom cenom od 188.731.040,00 dinara bez PDV-a;
- AG-UNS, Arhitektonsko-građevinski institut d.o.o. Novi Sad, „Via factum d.o.o.”, Biograd na moru, „Hidroing d.o.o.”, Osijek, IPZ „Uniprojekt terra d.o.o.”, Zagreb i „Inobačka d.o.o.”, Novi Sad sa ponuđenom cenom od 91.250.000,00 dinara bez PDV-a;
- „Set d.o.o.”, Šabac, Saobraćajni institut CIP d.o.o., Beograd, „Drago projekt d.o.o.”, Beograd i „BMD BAU d.o.o.”, Beograd sa ponuđenom cenom od 108.000.000,00 dinara bez PDV-a.

Dana 11.06.2019. naručilac je objavio odluku o dodeli ugovora<sup>3</sup> kojom je ugovor dodeljen grupi ponuđača „Tahal group B.V.”, ogranak Novi Sad, „Tahal consulting engineers ltd”, Izrael, sa podizvođačima „Hidrozaod DTD a.d.”, Novi sad, „Ehting d.o.o.”, Beograd i „4WATERS d.o.o.”, Beograd (u daljem tekstu: izabrani ponuđač).

Ponudu grupe ponuđača okupljene oko AG-UNS, Arhitektonsko-građevinski institut d.o.o. Novi Sad naručilac je odbio kao neprihvatljivu iz formalnih razloga (nedostatak klauzule u sporazumu o zajedničkom učešću ponuđača da odgovaraju neograničeno solidarno prema naručiocu, obrazac tehničke specifikacije nije dostavljen u pet primeraka već u jednom primerku sa potpisima svih učesnika u zajedničkoj ponudi, izostanak domaćih projekatnata u dokazima za kadrovski kapacitet). Ponudu grupe

<sup>1</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Planovi/PlanJavneNabavke.aspx?idd=142862>

<sup>2</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2320470>

<sup>3</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2372515&idp=2320470&vz=2>

ponuđača okupljene oko „Set d.o.o.” Šabac naručilac je odbio kao neprihvatljivu jer nije naveden rok plaćanja u obrascu finansijske ponude.

Protiv odluke naručioca, grupa ponuđača čiji je nosilac AG-UNS Arhitektonsko-građevinski institut d.o.o. Novi Sad (u daljem tekstu: podnosilac zahteva) je podnela zahtev za zaštitu prava, uspešno osporivši navode o neprihvatljivosti svoje ponude. Rešenjem Republičke komisije<sup>4</sup> kojim je usvojen zahtev za zaštitu prava utvrđeno je, između ostalog, da naručilac nije mogao da odbije ponudu podnosioca zahteva iz razloga koje je naveo, te mu je naloženo da ponovi stručnu ocenu ponuda i da uzme u obzir primedbe navedene u rešenju.

Umesto da postupi po nalogima Republičke komisije, naručilac je nakon nove stručne ocene ponuda ponovo doneo odluku kojom je odbio ponudu podnosioca zahteva, ali ovog puta zbog neuobičajeno niske cene. Prethodno je naručilac zatražio od podnosioca zahteva obrazloženje ponuđene cene, ali to obrazloženje nije prihvatio navodeći krajnje upitne argumente.

Tako je kao jedan od razloga da je cena podnosioca zahteva neuobičajeno niska, naručilac potpuno neosnovano istakao da su cene ugovora iz poslova projektovanja regionalnih centara za upravljanje otpadom (opštine Sombor i Nova Varoš) duplo više od ponuđene cene po projektu podnosioca zahteva, izgubivši iz vida da je predmet javne nabavke izrada projektne dokumentacije za *nesanitarne gradske deponije, a ne regionalne centre za upravljanje otpadom*.<sup>5</sup>

Nezadovoljan novom odlukom o dodeli ugovora, podnosilac zahteva je ponovo podneo zahtev za zaštitu prava, po drugi put uspešno osporivši navode naručioca kojima je njegova ponuda odbijena kao neprihvatljiva.

U obrazloženju rešenja kojim je usvojen zahtev za zaštitu prava Republička komisija je ukazala da je podnosilac zahteva na poziv naručioca obrazložio ponuđenu cenu, a da naručilac nije opravdao svoju sumnju u mogućnost izvršenja ugovora u skladu sa tako ponuđenim uslovima. Naručiocu je naloženo da ponovi stručnu ocenu ponuda i da uzme u obzir navedene primedbe.

Postupajući po primedbama Republičke komisije, naručilac je uputio novi poziv podnosiocu zahteva da se izjasni o ponuđenoj ceni, budući da postoji velika razlika u odnosu na druge ponuđače. Naručilac je ovog puta proširio svoj zahtev za obrazloženjem cene, navodeći da će uzeti u obzir samo troškove koji su u saglasnosti

---

<sup>4</sup> <http://kjn.rs/wp-content/pdf/615-2019odlukark-zzp.pdf>

<sup>5</sup> Članom 5, tač. 15a) i 24) Zakona o upravljanju otpadom jasno je definisana razlika između regionalnog centra za upravljanje otpadom i nesani tarne gradske deponije. Tako je nesani tarna deponija definisana kao mesto gde jedinice lokalne samouprave odlažu otpad u polukontrolisanim uslovima, kojim upravlja javno komunalno preduzeće i koje ima određenu infrastrukturu (ogradu, kapiju, buldožer), a telo deponije nije izgrađeno u skladu sa propisom kojim se uređuje odlaganje otpada na deponije (nema vodonepropusni sloj, drenažni sistem za odvođenje otpadnih voda i dr.), dok je regionalni centar za upravljanje otpadom definisan kao prostorna celina koja obuhvata više susednih jedinica lokalne samouprave koje, u skladu sa sporazumom koji zaključuju te jedinice lokalne samouprave, zajednički upravljaju otpadom u cilju uspostavljanja održivog sistema upravljanja otpadom.

sa predmetnom konkursnom dokumentacijom kao i srazmerno navodima iz sporazuma o zajedničkom nastupu. Takođe je naveo i **da podnosilac zahteva uzme u obzir i činjenicu da je naručilac prilikom planiranja nabavke izvršio detaljno istraživanje tržišta, na osnovu čega je prikupio dovoljno informacija o svim realnim troškovima koji su sastavni delovi kalkulacije, u Republici Srbiji, Adrija regiji i Evropskoj uniji.**

Iako je podnosilac zahteva opet dostavio sve tražene informacije u pogledu ponuđene cene, naručilac je istu ocenio kao neuobičajeno nisku i ugovor po treći put dodelio izabranom ponuđaču.

Podnosilac zahteva je i protiv ove odluke naručioca podneo zahtev za zaštitu prava, uspešno osporivši i treću stručnu ocenu ponuda u delu u kom je naručilac njegovu ponudu kvalifikovao neprihvatljivom zbog neuobičajeno niske cene.

Pre donošenja odluke o zahtevu za zaštitu prava, naručilac je dostavio Republičkoj komisiji na njen zahtev Obrazloženje za pojedinačnu nabavku od 15.01.2019. godine koji je sadržao podatke o „detaljnem” istraživanju tržišta u Republici Srbiji, Adrija regiji i Evropskoj uniji, a na osnovu koga je utvrđena procenjena vrednost, kao i tvrdnju da je ponuda podnosioca zahteva neuobičajeno niska.

I podnosilac zahteva je kao dopunu zahteva za zaštitu prava dostavio Republičkoj komisiji isti taj dokument, do koga je došao putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (a nakon intervencije Poverenika za informacije od javnog značaja po žalbi podnosioca zahteva).

Iz navedenog dokumenta je utvrđeno **da nije sprovedeno nikakvo detaljno istraživanje u Republici Srbiji, a pogotovo ne u Adrija regiji i Evropskoj uniji** po pitanju cene projektovanja nesanitarnih deponija. Pre pokretanja postupka javne nabavke, naručilac je samo telefonskim putem i elektronskom poštom od nekoliko domaćih preduzeća zatražio ponude. Ono što je možda i najvažnije, iz dokumenta se vidi da iznos od 191.666.600,00 dinara bez PDV-a zapravo predstavlja procenjenu vrednost za planiranih **57 opština** na čijoj se teritoriji nalaze nesanitarnе deponije (smetlišta) a ne samo za **14 opština** (kako je navedeno u konkursnoj dokumentaciji) na koje je naručilac nameravao da potroši čitav opredeljeni iznos birajući favorizovanu grupu ponuđača. Procenjena vrednost je dobijena kao prosek svih najnižih cena pribavljenih od anketiranih firmi.

Такође је и путем телефонских разговора са фирмама чија је делатност у вези са предметном услугом утврђено да је оквирна појединачна цена услуге за израду предметног пројекта око 4.070.000 РСД (са ПДВ-ом). Како је оквирни број планираних ЈЛС на чијој територији постоје несанитарне депоније за које је потребно урадити санацију и рекултивацију истих 57 укупна процењена вредност је  $4.070.000 \times 57 = 231.990.000,00$  РСД (са ПДВ-ом)  
Фирма ЕНТИНГ д.о.о. Београд је доставила следећу оквирну понуду  
појединачна процењена вредност по ЈЛС је 4.000.000,00 РСД (са ПДВ-ом);  
57 општина  $\times$  4.000.000,00 РСД = 228.000.000,00 РСД (са ПДВ-ом).  
Процењена вредност је утврђена аритметичком средином:  
$$\frac{231.990.000,00 \text{ РСД(са ПДВ-ом)} + 228.000.000,00 \text{ РСД(са ПДВ-ом)}}{2} = 229.995.000,00 \text{ (са ПДВ)}$$
што је приближно 230.000.000,00 РСД (са ПДВ-ом) колико је планирано буџетом за 2019. годину.

**Slika 1. Deo Obrazloženja za pojedinačnu nabavku od 15.01.2019.**

Procenjena vrednost javne nabavke sa PDV-om je 230.000.000,00 dinara, a bez PDV-a 191.666.600,00 dinara. Ukoliko procenjenu vrednost podelimo brojem opština (57), dobijamo cenu od 3.362.571,92 dinara po projektu. Navedeni podatak pokazuje da je cena koju je ponudila grupa ponuđača okupljena oko Arhitektonsko-građevinskog instituta iz Novog Sada čak i dvostruko veća od tržišne (nikako neuobičajeno niska cena), dok je cena izabranog ponuđača čak četiri puta veća od tržišne, jer je naručilac sav opredeljeni novac usmerio na samo 14 opština iako je novac predviđen za 57 opština u Republici Srbiji.

Pomenutim rešenjem je Republička komisija naložila naručiocu da pri ponavljanju svog postupanja u predmetnoj javnoj nabavci otkloni sve propuste i nepravilnosti koje su konstatovane rešenjem, da ima u vidu sve primedbe Republičke komisije i da okonča postupak javne nabavke na pravilan i zakonit način.

Dana 08.04.2020. na Portalu javnih nabavki naručilac je objavio odluku o obustavi postupka, navodeći u obrazloženju odluke da je usled neplaniranih događaja uzrokovanih pandemijom virusa COVID-19 i uvođenjem vanrednog stanja prestala potreba za predmetnom nabavkom, kao i da se predmetna nabavka neće ponavljati u toku budžetske 2020. godine.

Međutim, uvidom na Portal javnih nabavki može se приметити да је за време ванредног стања нaručilac sprovodio postupke javnih nabavki, te da pandemija i okolnosti koje je ona izazvala svakako nisu mogle biti razlog za obustavu postupka.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2659739>  
<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2673855>  
<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2678601>  
<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2691935>



## IV ZAKLJUČAK

Predmetna javna nabavka predstavlja klasičan primer neefikasnog i nezakonito sprovedenog postupka u kome naručilac otvoreno favorizuje jednog ponuđača. U predmetnom postupku naručilac je uprkos nalozima Republičke komisije čak tri puta donosio odluku kojom je ugovor dodeljivao izabranom ponuđaču, ocenjujući pritom kao neprihvatljivu ponudu podnosioca zahteva. Nakon što je Republička komisija i treći put usvojila zahtev za zaštitu prava i nakon što je utvrđeno da je naručilac sredstva za 57 opština opredelio za samo njih 14, odnosno da je pokušao da ugovor dodeli favorizovanoj grupi ponuđača po ceni skoro 4 puta većoj od realne, naručilac je obustavio postupak jer je navodno prestala potreba za nabavkom usled okolnosti prouzrokovanih pandemijom korona virusa.

Imajući u vidu sve što smo naveli, nameće se nekoliko pitanja. Pre svega, kako je odjednom prestala potreba naručioca za jednom ovakvom javnom nabavkom, posebno u situaciji kada u Srbiji zaštita životne sredine predstavlja ogroman problem, a otvaranje poglavlja 27 koje se odnosi na ekologiju nije ni na vidiku? Takođe, kako to da okolnosti prouzrokovane korona virusom nisu sprečile naručioca da sprovodi neke druge postupke javnih nabavki za vreme vanrednog stanja? I možda najvažnije, da li su nadležni organi utvrdili da li se u konkretnom slučaju radilo o nenamernoj grešci (što je malo verovatno), ili možda o nedozvoljenom dogovoru naručioca sa grupom ponuđača? Jer da podnosilac zahteva nije bio uporan u osporavanju odluka naručioca, na izradu projektne dokumentacije za sanaciju nesanitarnih deponija za 14 opština bilo bi potrošeno skoro četiri puta više javnog novca nego što je zaista potrebno (nešto više od milion evra).

Sve dok nadležni organi budu selektivno primenjivali zakon (ili ga ne budu uopšte primenjivali) u cilju sankcionisanja zabranjenog ponašanja u sferi trošenja javnih sredstava, neće postojati strah od zloupotrebe službenog položaja. Profesionalizacija u oblasti javnih nabavki kod naručilaca i istovremeno svest o nužnosti društveno odgovornog ponašanja u velikoj meri dovela bi do smanjenja korupcije u postupcima javnih nabavki.