

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **JAVNA NABAVKA USLUGE UKLANJANJA ANIMALNOG OTPADA U VRBASU 2017, 2018. I 2019. GODINE**

## I UVOD

- **Naručilac:** Opštinska uprava Vrbasa i Javna agencija za zoohigijenu i poljoprivredu (JAZIP) iz Vrbasa
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenih postupaka javnih nabavki
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursne dokumentacije – dodatni uslovi i tehničke specifikacije, kao i odluke o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavke su bile predviđene u planovima javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:**
  - 1) 2017. godine: postupak javne nabavke 401-4-41/2017
  - 2) 2018. godine: postupak javne nabavke 401-4-06/2018
  - 3) 2019. godine: postupak javne nabavke 06/2019
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** Ukupno 22.553.333,00 dinara
- **Broj ponuda:** U svakom postupku samo 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** Različite vrednosti
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** Različite vrednosti
- **Način okončanja postupka:** Donete su odluke o dodeli ugovora jedinom ponuđaču koji je podneo ponudu
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** Različit period trajanja
- **Vrednost zaključenog ugovora:** Različite vrednosti
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

## II GLAVNI NALAZI

- U pitanju su postupci javnih nabavki za pružanje usluga uklanjanja animalnog otpada sprovedeni u opštini Vrbas tokom 2017, 2018. i 2019. godine.
- Sve konkursne dokumentacije za te postupke su bile iste u pogledu tehničkog kapaciteta kao dodatnog uslova za učešće ponuđača koje je zahtevao naručilac, ali najvećim delom i u pogledu ostalih elemenata.
- U svakoj od tih nabavki je podneta samo jedna ponuda, koja je na kraju i izabrana kao najpovoljnija u nedostatku bilo kakve konkurencije.
- Ponuda tog jedinog ponuđača je u svim slučajevima bila blizu procenjenoj vrednosti i kao takva je bila izabrana.
- Ponuđači (tačnije, jedan ponuđač) su cene „davili” tako što su nudili paušalne mesečne iznose, a da pritom nisu naplaćivane realne količine tretiranog otpada.
- Očigledno je da je ponuđač imao podršku lokalne samouprave (i drugih javnih institucija) kako pre sprovođenja tih postupaka, tako i u toku samih postupaka.

### III OPIS SLUČAJA

Predmet ove studije su postupci javnih nabavki za pružanje usluga uklanjanja animalnog otpada (ili uklanjanje, transport i uništavanje leševa i otpada životinjskog porekla, kako su te nabavke nazvane), koje su se sprovodile u Vrbasu tokom 2017, 2018. i 2019. godine. Jedna od prethodnih studija koje su izrađene u okviru istog projekta se odnosila na nabavke istog tog predmeta koje su sprovodile različite lokalne samouprave u Vojvodini i odnosile su se na isti period važenja ugovora (kraj 2019. i 2020. godina). Cilj ove studije je da predstavi kako su se iste takve nabavke sprovodile u jednoj lokalnoj samoupravi koja nije bila obuhvaćena tom prethodnom studijom, i to u periodu od prethodne tri godine u kojima je isti ponuđač jedini podnosio ponudu i dobijao posao (isti ponuđač kao u toj prethodnoj studiji). Takođe, budući da taj ponuđač ima sedište baš u Vrbasu i da okolnosti pod kojima je osnovan 2017. godine i radio u prethodne 3 godine ukazuju na određenu „pomoć” koju je imao od opštine Vrbas u svojim aktivnostima, ceo slučaj postaje još zanimljiviji i može da ukaže na pozadinu favorizovanja ovog ponuđača. O tim okolnostima će biti reči u ovoj studiji.

Za analizirane nabavke karakteristična je činjenica da je u svakoj podneta samo jedna ponuda, koja je na kraju i izabrana kao najpovoljnija u nedostatku bilo kakve konkurencije. U pitanju je ponuđač „Eko-vet plus” iz Vrbasa. Takođe, zanimljivo je i to što je ponuda tog ponuđača u svim tim slučajevima bila blizu procenjenoj vrednosti i kao takva je i izabrana.

To su postupci:

1) 2017. godine: postupak javne nabavke 401-4-41/2017,<sup>1</sup> koji je sprovodila Opštinska uprava Vrbas kao naručilac;

2) 2018. godine: postupak javne nabavke 401-4-06/2018,<sup>2</sup> koji je sprovodila Opštinska uprava Vrbas kao naručilac;

3) 2019. godine: postupak javne nabavke 06/2019,<sup>3</sup> koji je sprovodila Javna agencija za zoohigijenu i poljoprivredu (JAZIP) iz Vrbasa kao naručilac;

Tehnički kapacitet koji je zahtevan u svakoj od konkursnih dokumentacija u navedenim postupcima jeste da ponuđač:

*a) raspolaže sa najmanje 3 motorna vozila – kamiona hladnjače specijalizovane za ovu vrstu usluge, od kojih bar 1 vozilo ima nosivost od najmanje 1 tone neto;*

---

<sup>1</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1693075>

<sup>2</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1805780>

<sup>3</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2510838>

*b) raspolaze sa specijalizovanom peći za spaljivanje leševa i otpada životinjskog porekla, koja je proizvedena od strane proizvođača koji ispunjava zahteve standarda ISO 9001.*

U konkursnim dokumentacijama za 208. i 2019. godinu navedenim zahtevima je priključeno i to da ponuđač:

*c) raspolaze sa odgovarajućim skladišnim prostorom u skladu sa zakonskim propisima – hladnjačom minimalnog kapaciteta 10 tona ili 50m<sup>3</sup>.*

Očigledno je da su navedeni tehnički kapaciteti (a možda i dogovor između potencijalnih ponuđača ili čak i neka vrsta zabrane ostalima da učestvuju i da osporavaju zahtevane uslove) doveli do toga da bude podneta samo jedna ponuda u svakom od navedenih postupaka.

Kao što je već navedeno, ishod tih postupaka jeste to da je u svakom izabrana jedina dostavljena ponuda – ponuda ponuđača „Eko-vet plus” iz Vrbasa. Iz odluka o dodeli ugovora se mogu videti ponuđene cene u odnosu na procenjenu vrednost, pa je tako:

1) 2017. godine procenjena vrednost bila 3.520.000,00 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 3.400.000,00 dinara (4.080.000,00 sa PDV-om<sup>4</sup>) za 4 meseca;

2) 2018. godine procenjena vrednost bila 10.833.333,33 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 10.200.000,00 dinara za 12 meseci;

3) 2019. godine procenjena vrednost bila 8.200.000,00 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 8.152.000,00 dinara za 12 meseci.

Što se tiče načina na koji su ponuđači predstavljali svoju cenu u ponudi, 2017. i 2018. godine to je bila samo cena na mesečnom nivou, dok je 2019. godine pored cene na mesečnom nivou navedena i cena po kilogramu (za spaljivanje uklonjenog animalnog otpada), po kilometru (za sakupljanje i transport otpada) i po komadu (za nedeljni obilazak), a navedene su i planirane količine. Međutim, i u Modelu ugovora za 2019. godinu je bilo predviđeno da će se plaćanje vršiti mesečno – po ponuđenim mesečnim iznosima, tako da nije ni jasno zašto su ponuđači bili u obavezi da navedu i jedinične cene po kilogramu, kilometru i po komadu, jer se predmetne usluge nisu tako naplaćivale. Možda je na taj način samim ponuđačima (tačnije rečeno, jednom ponuđaču) bilo jasnije kako da odrede cenu na godišnjem, a onda i na mesečnom nivou, ali naručilac nije predvideo da će platiti manje ako je obim pruženih usluga manji. Za razliku od 2019. godine, 2018. i 2017. godine naručilac je u konkursnoj dokumentaciji naveo samo na koliko kvadratnih kilometara se prostire opština Vrbas, kao i koliko (aktivnih i pasivnih) poljoprivrednih gazdinstava ima, bez navođenja bilo kakvog potencijalnog broja životinjskih leševa po komadu ili kilogramu. Određivanjem predmeta nabavke i ponuđenih cena na navedeni način, naručilac nije omogućio

---

<sup>4</sup> Ovde je navedena vrednost sa PDV-om zato što se taj iznos pominje u nastavku ove studije, u jednom od tekstova iz medija koji je delom citiran.

kontrolu pružanja usluge, pre svega u pogledu količine životinjskih leševa koji će biti sakupljeni, transportovani i uništeni, tako da je naručilac mogao da plati mesečnu naknadu i za jedan ili nijedan uništeni komad, odnosno kilogram.

Nijedan od navedenih postupaka javnih nabavki nije osporavan podnošenjem zahteva za zaštitu prava, što nikako ne znači da je sve u vezi sa tim postupcima bilo regularno. Zanimljivo je i to što je o navedenim javnim nabavkama bilo više tekstova u medijima koji, utisak je, očigledno ukazuju na nameru favorizovanja navedenog ponuđača. U tim tekstovima su navedene sledeće činjenice:

– Srbija je 2012. godine dobila donaciju iz EU u vidu šest mobilnih postrojenja za spaljivanje životinjskog otpada. Od toga su dva dodeljena Institutu za veterinarstvo iz Novog Sada, ali su se zatim ta dva postrojenja 2017. godine pod nerazjašnjenim okolnostima (ne zna se po kom pravnom osnovu) našla kod „Eko-vet plus” d.o.o, odmah nakon osnivanja tog preduzeća i u njima se vrši spaljivanje animalnog otpada;<sup>5</sup>

– komisija Uprave za veterinu pri Ministarstvu poljoprivrede izdala je rešenje o ispunjenosti veterinarsko-sanitarnih uslova objekta za spaljivanje, tačnije nadstrešnice za pomenuta mobilna postrojenja ponuđača „Eko-vet plus”, pre nego što je taj objekat i izgrađen;<sup>6</sup>

– navedena komisija Uprave za veterinu formirana je 31. oktobra 2017. godine i istog dana je izašla na teren, samo 24 sata nakon što joj se „Eko-vet plus” obratio, a da objekat koji je komisija obišla i utvrdila da ispunjava uslove u tom trenutku nije ni postojao. O tome jasno svedoči dozvola za izvođenje radova Odeljenja za urbanizam opštine Vrbas koju je „Eko-vet plus” dobio tek dan kasnije, odnosno 1. novembra 2017. godine; štaviše, sam „Eko-vet plus” d.o.o prijavio je početak radova za 10. novembar, sa 30. novembrom kao rokom završetka radova;<sup>7</sup>

– u Vrbasu postoji Javna agencija za zoohigijenu i poljoprivredu (JAZIP), koja je osnovana 2010. godine, između ostalog i za „neškodljivo uklanjanje životinjskih leševa sa površina i objekata za uzgoj” i „transport leševa životinja do objekata za sakupljanje”, što je i navedeno i u Osnivačkom aktu te agencije;<sup>8</sup>

– JAZIP je kao donaciju od kompanije „Carnex” dobio hladnjaču za sakupljanje animalnog otpada, dok je opština Vrbas 2015. godine, nakon sprovedene javne nabavke, platila 8 miliona dinara za kamion za uklanjanje i prevoz animalnog otpada, koji se od tada ne koristi;<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> <https://agrosmart.net/2017/11/18/donacija-eu-zavrсила-kao-pocetni-kapital-za-naprednjackog-preduzetnika/>

<sup>6</sup> <https://www.autonomija.info/uprava-za-veterinu-izdala-uslove-za-spalionicu-pre-nego-sto-je-izgradjena.html>

<sup>7</sup> <https://www.autonomija.info/uprava-za-veterinu-izdala-uslove-za-spalionicu-pre-nego-sto-je-izgradjena.html>

<sup>8</sup> <http://infolokal.rs/olaksavanje-budzeta-se-nastavlja/>

<sup>9</sup> <http://infolokal.rs/olaksavanje-budzeta-se-nastavlja/>

– opština Vrbas je u toku prethodne tri godine plaćala milionske iznose ponuđaču „Eko-vet plus”, iako je pre toga JAZIP plaćao oko 200.000 dinara godišnje za sakupljanje, preradu i uništavanje sporednih proizvoda životinjskog porekla Veterinarskoj ustanovi „Proteinka” Sombor, koja je u državnom vlasništvu;<sup>10</sup>

– pod izgovorom da „nema finansijske mogućnosti” da Ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji sa „Proteinkom” održi na snazi, JAZIP je taj ugovor raskinuo, da bi mesec dana kasnije bila doneta odluka o potpisivanju višestruko skupljeg ugovora sa „Eko-vet plus” d.o.o.;<sup>11</sup>

– u jednom od saopštenja Ekološkog pokreta Vrbas sumirane su skoro sve navedene okolnosti: „Uvidom u izdate fakture 'Proteinke' prema JAZIP-u, utvrdili smo da je za nešto više od osam meseci trajanja ugovora sa JAZIP-om u 2017. za usluge 'uklanjanja, transporta i spaljivanja životinjskog otpada' plaćeno 176.664 dinara. Za četiri meseca novog ugovora odlučeno je da se dâ 4.080.000 dinara, što je približno 46 puta skuplje nego sa prethodnim operaterom! Vodeći se informacijom da je mobilna oprema za spaljivanje, koja je ušla u Srbiju kao 'donacija EU' Veterinarskom institutu iz Novog Sada, volšebno postala vlasništvo 'privatnog operatera', a koja je smeštena ispod nadstrešnice u Vrbasu, bila prvobitno namenjena brzom prebacivanju na ograničeno lokalno područje pogođeno nekom elementarnom nepogodom sa posledicom uginuća životinja, a ne za postojani, kontinuirani rad koji treba da pokrije ogromne potrebe prihvatanja animalnog otpada, sada već iz 18 vojvođanskih opština, bili smo opravdane bojazni da će veliki pritisak na postrojenje ovog opasnog otpada izazvati neprijatne i štetne mirise, koji će prekriti šire područje spalionice.”<sup>12</sup>

Mišljenja smo da sve izloženo ukazuje na to da je navedeni ponuđač imao podršku i državnih i lokalnih struktura prilikom osnivanja, posle čega se ta podrška nastavila i kroz postupke javnih nabavki u kojima je dobijao poslove u velikom broju opština u Vojvodini, kao jedini ponuđač koji je podnosio ponudu. Pritom je nejasno kako su određivane procenjene vrednosti, kao i za koji obim usluga su isplaćivane mesečne naknade. Posebno su veliki iznosi plaćani u Vrbasu na koji se odnosi ova analiza. Recimo, u jednom od tekstova u medijima iz 2018. godine navedeno je i sledeće: „Iz dostupne dokumentacije o ovoj javnoj nabavci i malo istraživanja tržišta se može lako zaključiti da nije 'zasnovana na sprovedenom ispitivanju, istraživanju tržišta predmeta javne nabavke, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl.' (Zakon o javnim nabavkama). Da su se odgovorni za planiranje ove javne nabavke slučajno bavili svojim poslom, lako bi utvrdili da operater „Eko-vet plus” d.o.o. koji vrši ovu uslugu u našoj opštini nema jasnu cenovnu politiku, pa tako opština Bečej, koja je udaljena 30 km od Vrbasa, za uklanjanje i tretman 10 tona otpada mesečno plaća oko 780.000 dinara, dok opština Bač udaljena 40 km za isti posao mesečno plaća oko 250.000 dinara. Opština Vrbas na čijoj teritoriji se nalazi postrojenje – što znači da ima

<sup>10</sup> <https://www.facebook.com/events/608843279599560/>

<sup>11</sup> <https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/190383/Vrbas-Krivicna-prijava-protiv-direktora-komunalnog-preduzeca.html>

<sup>12</sup> <https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/190383/Vrbas-Krivicna-prijava-protiv-direktora-komunalnog-preduzeca.html>

najmanje troškove prevoza, do isteka poslednjeg ugovora plaćala je oko 1.200.000 dinara mesečno za nepoznatu količinu uklonjenog i tretiranog otpada!”

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da konkretni postupci javnih nabavki predstavljaju očigledan primer ograničenja konkurencije među ponuđačima, kao postupci u kojima je ishod uvek bio isti: ponudu je dostavljao uvek isti ponuđač i nijedan drugi, i taj ponuđač je na kraju bio izabran sa cenom koja je u svakoj nabavci blizu procenjenoj vrednosti. Zato smatramo da je to očigledan primer favorizovanja određenog ponuđača i povrede načela obezbeđivanja konkurencije iz člana 10 Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS” br. 124/12, 14/15 i 68/15; u daljem tekstu: ZJN). Pored toga, zbog načina na koji su određene, tačnije nisu određene tehničke specifikacije (pre svega u pogledu količina), kao i načina na koji je iskazivana cena, dolazimo i do zaključka da naručilac nije poštovao ni načelo efikasnosti i ekonomičnosti iz člana 9 ZJN jer nabavku nije kreirao tako da može da kontroliše realne količine uklonjenog animalnog otpada prilikom izvršenja ugovora, a samim tim i realnu cenu pružanja predmetnih usluga. Napominjemo da je pomenutim članom 9, stav 2 ZJN propisano da je naručilac dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan ovim zakonom, sa što manje troškova vezanih za postupak i izvršenje javne nabavke.



## IV ZAKLJUČAK

U ovoj studiji su navedeni slučajevi nabavki istog predmeta nabavke tokom nekoliko godina, u istoj lokalnoj samoupravi, sa konkursnim dokumentacijama koje su rezultirale pribavljanjem samo jedne ponude u svakom postupku. To je u svakom postupku bila ponuda istog ponuđača, koji je ograničenje konkurencije koristio tako što je nudio cenu koja je uvek bila blizu procenjenoj vrednosti. Pritom su bili nejasni parametri na osnovu kojih će se kasnije pratiti realan obim izvršenja ugovora, a koji bi potvrdili da su i sredstva isplaćena izabranom ponuđaču zaista bila realno potrebna. Podrška koju je tom ponuđaču davala lokalna samouprava za čije potrebe su sprovedene nabavke, i na čijoj teritoriji se nalazi njegovo sedište (i spalionica) bila je očigledna, kako pre tih postupaka tako i u toku njihovog sprovođenja. Sve to ukazuje na nameru njegovog favorizovanja i ograničenja konkurencije, što bi nadležni organi svakako trebalo da provere.

Dakle, način na koji su sprovedene te nabavke ukazuje na očiglednu povredu dva možda i najvažnija načela javnih nabavki – načela efikasnosti i ekonomičnosti iz člana 9 ZJN, kao i načela obezbeđivanja konkurencije iz člana 10.