

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **JAVNA NABAVKA USLUGE PREČIŠĆAVANJA PITKE VODE ZA GRAD ZRENJANIN**

## I UVOD

- **Naručilac:** JKP „Vodovod i kanalizacija” Zrenjanin  
Adresa Naručioca: Petefijeva 3, 23000 Zrenjanin  
Internet stranica Naručioca: [www.vikzr.rs](http://www.vikzr.rs)
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti i dopuštenosti ugovora o javnoj nabavci, kao i ispitivanje izvršenja ugovora o javnoj nabavci, njegova izmena i dopuna
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija, ugovor o javnoj nabavci, njegove izmene i dopune
- **Plan javne nabavke:** Plan javnih nabavki naručioca za 2014. godinu
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Javna nabavka „Usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin” (JN-34/2014)
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 710.000.000,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 674.582.454,00 dinara bez PDV-a
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 674.582.454,00 dinara bez PDV-a
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan dodelom ugovora o javnoj nabavci
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 55 dana
- **Vrednost zaključenog ugovora:** 674.582.454,00 dinara bez PDV-a
- **Stepen izvršenja ugovora:** Ugovor je zaključen, ali nije okončan, odnosno još uvek je u fazi izvršenja, uz prethodne dve izmene i dopune

## II GLAVNI NALAZI

- Ugovor o javnoj nabavci „Usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin” (JN-34/2014) zaključen je suprotno izričitim odredbama tada važećeg Zakona o komunalnim delatnostima, koje se odnose na (ne)mogućnost da privredna društva u vlasništvu privatnog kapitala obavljaju poslove prečišćavanja vode.

- Pomenuti ugovor zaključen je suprotno eksplicitnim odredbama tada važećeg Zakona o komunalnim delatnostima, koji predviđa imperativno pravilo da se ovakva komunalna delatnost, odnosno posao iz komunalne delatnosti, može preneti isključivo primenom propisa o javno-privatnom partnerstvu (u slučaju da je prenošenje uopšte moguće).

- Ugovor je zaključen na neodređeno vreme, suprotno odredbama tada važećeg Zakona o komunalnim delatnostima i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, usled čega nije jasno koje je vreme važenja ovog ugovora.

- Prilikom izvršenja ugovora značajno su izmenjene finansijske okolnosti u odnosu na pravila prethodno utvrđena konkursnom dokumentacijom, koja su bila poznata potencijalnim ponuđačima prilikom objave poziva za podnošenje ponuda i konkursne dokumentacije. Navedene izmene svakako su mogle uticati na spremnost pojedinih potencijalnih ponuđača da podnesu ponude, da je takva mogućnost unapred bila poznata, što bi moglo voditi porastu broja ponuda i postojanju konkurencije. Izmene i dopune ugovora nisu izvršene u skladu sa tada važećom odredbom čl. 115, st. 1 Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN).

- Prvobitni rok za realizaciju projekta (puštanje u rad postrojenja i isporuka ispravne pijaće vode) bio je 12.10.2015. godine, a naknadno je određen novi rok do 31.12.2016. godine. Projekat nije realizovan u zadatim rokovima. U vreme pisanja ove studije, početkom 2019. godine, građani Zrenjanina još uvek nemaju ispravnu vodu jer je i dalje na snazi rešenje o zabrani upotrebe vode za piće i pripremu hrane iz vodovodne mreže grada Zrenjanina.

### III OPIS SLUČAJA

Od 14.01.2004. godine, na osnovu rešenja sanitarnog inspektora Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo i socijalnu politiku, na teritoriji grada Zrenjanina zabranjena je upotreba vode za piće i pripremu hrane iz vodovodne mreže grada Zrenjanina, koju distribuira JKP „Vodovod i kanalizacija”, a zbog povećane koncentracije arsena, uz napomenu da se voda iz vodovodne mreže može koristiti kao sanitarna i tehnička voda. Od navedenog datuma, građani Zrenjanina i formalno nemaju ispravnu pijaću vodu, iako je problem ispravnosti pijaće vode znatno stariji i od datuma navedenog rešenja. Od navedenog rešenja do dana pisanja ove studije prošlo je više od 15 godina, ali Zrenjanin i dalje nema ispravnu pijaću vodu. Rešenje sanitarnog inspektora o zabrani upotrebe vode i dalje je na snazi.<sup>1</sup>

U međuvremenu, lokalna samouprava (kao i nadležno javno komunalno preduzeće JKP „Vodovod i kanalizacija”) na različite načine pokušali su da pristupe rešavanju ovog problema: implementacija pilot postrojenja u JKP „Vodovod i kanalizacija”, zaključenje ugovora sa privrednim društvom „WTE Wassertechnik” o izgradnji fabrike vode (vrednost ugovora preko 25.600.000 evra),<sup>2</sup> a zatim i sprovođenje javne nabavke „Usluge prečišćavanja vode za potrebe grada Zrenjanina”. Navedeni pokušaji su bili bez uspeha – pilot postrojenja nisu uspela da reše problem, ugovor koji je 2012. godine zaključen sa „WTE Wassertechnik” lokalna samouprava je jednostrano raskinula 2014. godine,<sup>3</sup> dok je prvi pokušaj sprovođenja postupka javne nabavke „Usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin” (postupak br. JN-15/2014)<sup>4</sup> takođe neslavno okončan, budući da je postupak javne nabavke poništen u celini odlukom Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (rešenje Republičke komisije br. 4-00-2747/2014. od 03.12.2019. godine).<sup>5</sup>

Predmet ove studije slučaja je ponovljeni postupak javne nabavke „Usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin (JN-34/2014).<sup>6</sup> Javna nabavka sprovedena

---

<sup>1</sup> <https://www.zrenjanindanas.rs/podneta-ustavna-zalba-zbog-zrenjaninske-vode/>

<sup>2</sup> [http://www.rtv.rs/sk/vojvodina/banat/potpisan-ugovor-o-gradnji-fabrike-vode-u-zrenjaninu\\_313489.html](http://www.rtv.rs/sk/vojvodina/banat/potpisan-ugovor-o-gradnji-fabrike-vode-u-zrenjaninu_313489.html)

<sup>3</sup> [http://www.zrenjanin.rs/3-45-45-3164/Skupstina-grada-donela-odluku-o-raskidu-ugovora-sa-kompanijom-\"WTE-Wassertechnik\"](http://www.zrenjanin.rs/3-45-45-3164/Skupstina-grada-donela-odluku-o-raskidu-ugovora-sa-kompanijom-\)

<sup>4</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=469765>

<sup>5</sup> <http://kjin.rs/wp-content/pdf/2747-2014odlukark.pdf>

<sup>6</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=563761>

je primenom otvorenog postupka, i okončana je zaključenjem ugovora o javnoj nabavci 12.02.2015. godine. Iako je prvobitni rok izvršenja ugovora u smislu početka isporuke ispravne pijaće vode bio osam meseci (12.10.2015. godine), a zatim produžen do 31.12.2016. godine, ugovor još uvek nije izvršen u delu koji predviđa isporuku ispravne pijaće vode propisanog i ugovorenog kvaliteta, tj. ugovor je i dalje u fazi izvršenja. Težište ove studije slučaja je na ispitivanju zakonitosti, i uopšte mogućnosti zaključenja ugovora o javnoj nabavci sa ovako definisanim predmetom javne nabavke, tako da su pitanja svrsishodnosti (iako je značaj i potreba za rešavanjem problema neupitna) i ispunjenosti vrednosti i ciljeva iz EU propisa u sasvim drugom planu, budući da je problem u posmatranom slučaju u bitnim povredama principa zakonitosti. U tom smislu, težište istraživanja odnosiće se na ugovor o javnoj nabavci (uz prateće izmene i dopune) i njegovo izvršenje, kao i na pojedine delove konkursne dokumentacije koji su relevantni za ugovor i izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Iako je ova javna nabavka sprovedena u toku 2015. godine, analizirana je u okviru ove studije jer posledice te nabavke građani Zrenjanina i dalje osećaju.

## **1. Zakonitost zaključenja – dopuštenost ugovora**

U ovom delu biće analizirana zakonitost zaključenja predmetnog ugovora o javnoj nabavci sa stanovišta tada važećih propisa, što u svakom slučaju upućuje i na pitanje zakonitosti i mogućnosti sprovođenja postupka javne nabavke sa takvim predmetom ugovora o javnoj nabavci.

Naručilac je sprovodio javnu nabavku usluge, i to primenom Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS” br. 124/12, 14/15 i 68/15), bez primene i pozivanja na druge propise kojim bi se mogao/morao dodeliti ugovor o javnoj nabavci. Iz konkursne dokumentacije ovog postupka javne nabavke,<sup>7</sup> kao i samog ugovora o javnoj nabavci, sasvim je jasno da je predmet ugovora o javnoj nabavci usluga **prečišćavanja** pitke vode, što se pominje i definiše na više mesta u konkursnoj dokumentaciji i u samom modelu ugovora. Tako se u čl. 3 modela ugovora, kao i samog ugovora, navodi sledeće:

---

<sup>7</sup> Dostupno na:

<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=563778&idp=563761&vz=1>

### Član 3.

#### Cilj (svrha) Ugovora

*Predmet Ugovora je **USLUGA prečišćavanja pitke vode namenjene za snabdevanje grada Zrenjanina, odnosno individualnih i poslovnih potrošača priključenih na daljinski sistem za distribuciju pijaće vode koje snabdeva Naručilac**, a po osnovu sprovedene Javne nabavke usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin u otvorenom postupku, JN 34/2014, i Odluke o izboru najpovoljnijeg Ponuđača donete dana \* \_\_\_\_\_ pod brojem \* \_\_\_\_\_ (\* popunjava Naručilac).*

Dakle, predmet konkretnog ugovora koji se zaključuje posle sprovedenog postupka javne nabavke, nesumnjivo je **posao prečišćavanja pitke vode**. U tom smislu, za ocenu zakonitosti i uopšte mogućnosti ugovaranja ovakvog posla, pored Zakona o javnim nabavkama, svakako su relevantne odredbe i drugih propisa važećih u vreme sprovođenja tog postupka, pre svega Zakona o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS”, br. 88/2011) i Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ”, br. 31/93 i „Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja).

- U čl. 2, st. 3, tač. 1 pomenutog Zakona o komunalnim delatnostima (u daljem tekstu: ZOKD) definisano je da je snabdevanje vodom za piće komunalna delatnost;
- Prema čl. 3, st. 1, tač. 1 ZOKD, snabdevanje vodom za piće sa sastoji iz poslova zahvatanja, **prečišćavanja**, prerade i isporuka vode vodovodnom mrežom do mernog instrumenta potrošača, obuhvatajući i merni instrument;
- Prema čl. 5, st. 2 ZOKD, komunalnu delatnost snabdevanja vodom za piće mogu obavljati **isključivo javna preduzeća** koje osniva jedinica lokalne samouprave, društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo čiji je jedini vlasnik javno preduzeće, odnosno čiji je jedini vlasnik jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala.

Iz prethodno navedenog nesumnjivo proizilazi da je delatnost prečišćavanja vode za piće komunalna delatnost, a to je eksplicitno navedeno kao jedan od poslova iz kojih se sastoji delatnost snabdevanja vodom za piće. Istovremeno, nedvosmisleno je da je **imperativnom, prinudnom normom** tada važećeg propisa (ZOKD) uređeno da se tom

komunalnom delatnošću, dakle i poslom prečišćavanja pitke vode, mogu **isključivo baviti** javna preduzeća lokalne samouprave, kao i društva kapitala čiji je **jedini vlasnik** javno preduzeće ili lokalna samouprava.

U predmetnom postupku javne nabavke, ugovor o javnoj nabavci zaključen je 12.02.2015. godine i to sa grupom ponuđača – konzorcijumom **GRUPPO ZILIO SPA**, Italija, ogranak u Beogradu, Kralja Milana 21, **GRUPPO ZILIO d.o.o.** Novi Sad, Vase Stajića 18 i **Synertech d.o.o.**, Beograd, Kralja Milana 21. Dakle, ugovor je zaključen sa konzorcijumom koji su činila strana i domaća privredna društva u vlasništvu **privatnog kapitala**; tačnije, posao prečišćavanja pitke vode poveren je konzorcijumu koji nije javno preduzeće i ne nalazi se u vlasništvu javnog preduzeća ili lokalne samouprave, suprotno imperativnoj odredbi tada važećeg ZOKD. Iz ovoga proizilazi nesumnjiv i nedvosmislen zaključak da je u vreme zaključenja ugovora o javnoj nabavci ovaj ugovor bio zaključen suprotno odredbama Zakona o komunalnim delatnostima, da je suprotan **prinudnim** propisima, te da posledično, zbog činjenice da je zaključenje takvog ugovora bilo suprotno imperativnim propisima, **nije bilo moguće sprovesti ni postupak javne nabavke** koji bi se okončao zaključenjem takvog ugovora.

Javna nabavka (ponovljeni postupak, nakon što je Republička komisija poništila prvobitni postupak) pokrenuta je u **decembru 2014.** godine, ugovor je potpisan u **februaru 2015.** godine, a navedeno pitanje nemogućnosti obavljanja posla prečišćavanja pitke vode od strane izvršioca koji je u vlasništvu privatnog kapitala, postavilo se tek 2017. godine, kada je sanitarna inspekcija (odnosno Ministarstvo zdravlja kao drugostepeni organ) odbacilo zahtev za izdavanjem sanitarne saglasnosti, uz iznošenje stava da konzorcijum privatnih kompanija ne može da se bavi delatnošću prečišćavanja pitke vode. Upravni sud je 2018. godine odlučio da je sanitarna inspekcija time prekoračila ovlašćenja, da nije u njenoj nadležnosti da odlučuje da li neko ima prava ili nema da se bavi ovom delatnošću, već „da je sanitarni inspektor imao dužnost jedino da na osnovu analiza izda ili uskrati mišljenje da li idejni projekat zadovoljava uslove sanitarnog nadzora i, u zavisnosti od toga, izda ili uskrati davanje sanitarne saglasnosti. Sanitarni inspektor nije bio ovlašćen da ocenjuje da li konzorcijum spada u krug pravnih lica koja mogu da se bave delatnošću javnog vodosnabdevanja. Na taj način sanitarni inspektor je prekoračio svoja ovlašćenja.”<sup>8</sup> Ovim stavom Upravnog suda je omogućen postupak dobijanja sanitarne saglasnosti

---

<sup>8</sup> <http://www.listzrenjanin.com/da-li-je-upravni-sud-doneo-preokret-oko-fabrike-vode/>

(koja je na kraju i dobijena marta 2019. godine), ali nije razrešena dilema o zakonitosti ugovora, budući da Upravni sud nije ni rešavao o zakonitosti ugovora, već o zakonitosti stava sanitarne inspekcije i Ministarstva zdravlja u pogledu davanja sanitarne saglasnosti.

Ono što je gotovo **neverovatna činjenica** jeste da u ovom periodu (2015–2017) nijedan lokalni, pokrajinski ili republički organ nije aktuelizovao i primetio problem da se poslom prečišćavanja pitke vode, u skladu sa važećim ZOKD, ne mogu baviti privredna društva u privatnom kapitalu. Istovremeno, u tom periodu, tačnije 2016. godine, Vlada Republike Srbije se čak na određeni način i priključuje predmetnom ugovoru kao garant, koji je za interese naručioca izdao finansijske garancije koje se odnose na plaćanje isporučene pitke vode.<sup>9</sup>

Budući da pitanje zakonitosti ugovora nije rešeno ni stavovima sanitarne inspekcije tj. Ministarstva zdravlja (za koje je Upravni sud utvrdio da nemaju nadležnost da odlučuju o tom pitanju), niti stavom Upravnog suda (koji se tim pitanjem nije ni bavio, jer je rešavao o pitanju zakonitosti upravnog akta, a ne zakonitosti ugovora), postavlja se pitanje pravne prirode i sudbine ovakvog zaključenog ugovora.

– Čl. 47 Zakona o obligacionim odnosima (u daljem tekstu: ZOO) propisuje da kad je predmet obaveze nemoguć, **nedopušten**, neodređen ili neodrediv, ugovor je ništav;

– Čl. 52 ZOO određuje da ako osnov ugovora ne postoji ili je **nedopušten**, ugovor je ništav;

– Čl. 103 ZOO propisuje da je ugovor koji je protivan **prinudnim** propisima, javnom poretku ili dobrim običajima ništav ako cilj povređenog pravila ne upućuje na neku drugu sankciju, ili ako Zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo. Ako je zaključenje određenog ugovora zabranjeno samo jednoj strani, ugovor će ostati na snazi ako u Zakonu nije što drugo predviđeno za određeni slučaj, a strana koja je povredila zakonsku zabranu snosiće odgovarajuće posledice.

– Čl. 107 ZOO određuje da ništav ugovor ne postaje punovažan kad zabrana ili koji drugi uzrok ništavosti naknadno nestane, osim ako je zabrana bila manjeg značaja, a ugovor je izvršen – ništavost se tada ne može isticati.

Na osnovu citiranih odredbi ZOO, može se sasvim osnovano postaviti pitanje o ništavosti predmetnog ugovora o usluzi prečišćavanja pitke vode, kao posledici

---

<sup>9</sup> <http://www.listzrenjanin.com/ivan-devic-garancija-vodovodu-otvara-gradiliste-na-lokalitetu-gde-ce-bitifabrika-vode/>



nesaglasnosti sa imperativnim odredbama ZOKD. Do 2017. godine, kada se zbog stava sanitarne inspekcije i Ministarstva zdravlja postavilo pitanje zakonitosti ovakvog ugovora, izvršilac usluge i naručilac već su u velikoj meri pristupili izvršenju ugovora i uspostavili kompleksne pravne, finansijske i poslovne odnose – realizovani su višemilionski krediti za izgradnju postrojenja, obezbeđeno gradsko građevinsko zemljište, izgrađeno je postrojenje za prečišćavanje pitke vode (tzv. „fabrika vode”), obezbeđene i predate međusobne finansijske garancije, među kojima i garancija Vlade Republike Srbije na strani naručioca, itd. Istovremeno sa ovim kompleksnim odnosima, postavila su se i jednako složena pitanja o međusobnoj odgovornosti za ovako nastale probleme.

Umesto da se razreši pitanje pravne sudbine ugovora koji je u vreme zaključenja protivzakonit – naročito zbog činjenice da je krajnji cilj ugovora rešavanje možda najvažnijeg problema građana Zrenjanina u poslednje dve decenije, rešenje ovog složenog odnosa i problema se nalazi u promeni zakonskog propisa. Tako se kompleksni gordijev čvor, nastao na relaciji naručilac–lokalna samouprava–Vlada–izvršilac usluge, nastojao preseći izmenom čl. 5 Zakona o komunalnim delatnostima.<sup>10</sup> Najzad, u decembru 2018. godine, usvojene su dopune Zakona o komunalnim delatnostima,<sup>11</sup> koje su se isključivo i samo odnosile na izmenu čl. 5 ZOKD, na taj način što je on dopunjen novim stavom koji je omogućio javnim preduzećima, odnosno društvima kapitala koji su u vlasništvu javnih preduzeća ili lokalne samouprave, da uz saglasnost osnivača ugovore sa drugim pravnim licem obavljaju pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti snabdevanja pijaćom vodom, što se odnosi i na poslove prečišćavanja pitke vode.

Ipak, uzevši u obzir čl. 107 ZOO kojim je predviđeno da ništav ugovor ne postaje punovažan kad zabrana ili koji drugi uzrok ništavosti naknadno nestane (osim ako je zabrana bila manjeg značaja, a ugovor je izvršen), i dalje se sasvim osnovano može postavljati pitanje pravne valjanosti predmetnog ugovora o javnoj nabavci.

**Uzevši u obzir navedeno, može se zaključiti da je reč možda i o jedinstvenoj (u svakom slučaju izuzetno retkoj) situaciji gde je, umesto da se pojedinačna problematična situacija podvede pod opštu pravnu normu i njenu naredbu,**

<sup>10</sup> <http://www.zrenjanin.rs/1-45-0-7387/Premijerka-Brnabic-podrzala-gradonacelnika-u-resavanju-visedecenijskog-problema>

<sup>11</sup> Zakon o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS”, br. 95/2018)

pojedinačna problematična situacija „pobedila” pravnu normu, te su izdejtstvovane izmene i dopune zakona kako bi se omogućio opstanak i implementacija zaključenog ugovora.

## **2. Zakonitost ugovora – način poveravanja poslova**

Nezavisno od navedenog problema zakonitosti ugovora o javnoj nabavci i postupka javne nabavke, koji se odnosio na dopuštenost i mogućnost da privredna društva koja su u privatnom kapitalu obavljaju ovu komunalnu delatnost, u posmatranom slučaju postoji još jedan značajan problem sa stanovišta zakonitosti: zakonitost načina poveravanja komunalne delatnosti. Naime, i kada bi se zauzeo stav, kao i tumačenje, da uopšte ne postoji problem i da se ne postavlja pitanje nezakonitosti i ništavosti ugovora sa stanovišta dopuštenosti da ovaj posao obavljaju lica u vlasništvu privatnog kapitala, ostaje značajan problem koji se odnosi na zakonitost poveravanja poslova prečišćavanja vode i to sa stanovišta tada važećih odredbi Zakona o komunalnim delatnostima i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (u daljem tekstu: ZJPPK).<sup>12</sup> U ovom slučaju, polazi se od nedvosmislenih činjenica da je prečišćavanje pijaće vode komunalna delatnost, kako proizilazi iz čl. 3, st. 1, tač. 1 ZOKD, te da se predmetnim ugovorom o javnoj nabavci, iz postupka javne nabavke „Usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin” (JN-34/2014), posao prečišćavanja pitke vode **u potpunosti** poverava izvršiocu usluge – on prima sirovu, neprerađenu vodu, sprovodi **sve procese** prečišćavanja i prerade vode (a ne samo pojedine delove), a zatim naručiocu predaje čistu i ispravnu pijaću vodu, kako jasno proističe iz odredaba konkursne dokumentacije i ugovora.

- Prema čl. 5, st. 1 ZOKD, komunalnu delatnost može obavljati javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt;
- Kada komunalnu delatnost ne obavlja za to osnovano javno komunalno preduzeće, komunalna delatnost se može poveriti drugim subjektima, kako se navodi u čl. 6 ZOKD, uz poštovanje principa konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine;

---

<sup>12</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Sl. glasnik RS”, br. 88/2011).

– Čl. 9, st. 1 ZOKD navodi da je **poveravanje obavljanja komunalne delatnosti vremenski oročeno** ugovorno uređivanje odnosa u vezi sa obavljanjem komunalne delatnosti ili **pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti** između jedne ili više jedinica lokalne samouprave i vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave, ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave;

– Čl. 9, st. 7 ZOKD **imperativno** nalaže da se na **postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti** čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno čije se finansiranje obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, **primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije**.

Iz navedenih odredbi nedvosmisleno proističe da se posao prečišćavanja pijaće vode, kao posao iz okvira komunalne delatnosti snabdevanja pijaćom vodom koja se finansira naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, morao i mogao preneti na izvršioca usluge primenom propisa o javno-privatnom partnerstvu. **Međutim, u konkretnom slučaju Zakon o javno-privatnom partnerstvu uopšte nije primenjen.** Naručilac je umesto toga sproveo uobičajen otvoreni postupak javne nabavke, isključivo u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Istina je da ZJPPK upućuje na primenu ZJN, odnosno postupka javne nabavke za javne usluge, ali predviđa takođe i dodatna kompleksna pravila i procedure i pre i nakon sprovođenja postupka javne nabavke, dok su i sama pravila postupka javne nabavke u određenim delovima izmenjena. Tako bi npr. rok za dostavu ponuda morao biti minimalno 52 dana, umesto minimalnih 30 po ZJN (a u sprovedenom postupku taj rok je iznosio 42 dana), važenje ugovora bilo bi oročeno na najviše 50 godina, odnosno nisu mogući ugovori sa neodređenim vremenom trajanja, itd.

Da je naručilac postupio po ovim imperativnim odredbama ZOKD, te primenio propise o javno-privatnom partnerstvu, naručilac bi morao da izradi projekat javno-privatnog partnerstva (u daljem tekstu: JPP), te da u skladu sa čl. 27, st. 3 ZJPPK taj projekat dostavi nadležnom i stručnom organu, Komisiji za javno-privatna partnerstva, radi **davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP.** To je jedan od prvih i najvažnijih koraka u proceduri koju je uspostavio ZJPPK, a koji treba da obezbedi sprovođenje zakonitosti u ovoj oblasti. Da je naručilac sproveo ovu (obaveznu) radnju, zasigurno bi na samom početku bio otklonjen problem u pogledu

(ne)dopuštenosti da poslove komunalne delatnosti iz oblasti snabdevanja vodom za piće obavljaju privredna društva koja nisu javna komunalna preduzeća. Tako bi na samom početku bili sprečeni mnogobrojni pravni, finansijski i investicioni problemi koji su nastali u praksi, i koji su na kraju, zbog svoje kompleksnosti i doveli do promene pravne norme, umesto da se na njih primeni pravna norma.

Neobična je činjenica da je naručilac propustio da primeni propise o javno-privatnom partnerstvu, naročito ako se ima u vidu da je prilikom poništavanja prvobitno sprovedenog postupka za nabavku usluge prečišćavanja pitke vode za grad Zrenjanin (postupak br. JN-15/2014), **Republička komisija u svom rešenju kojim je poništila taj postupak u celini, izričito uputila naručioca na primenu propisa o javno-privatnom partnerstvu, te obraćanje Komisiji za javno-privatna partnerstva radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP. Naručilac, očigledno, to nije učinio.**

Slično kao i u prethodnom slučaju, i ovde se može postaviti pitanje pravne valjanosti ugovora, u smislu ništavosti, da li postoje načini da se nedostaci otklone, te ko je u toj situaciji morao da se pojavi kao naručilac (budući da lokalna samouprava poverava poslove) i slično. Iz navedenog opisa je, međutim, očigledno da je **ugovor zaključen u suprotnosti sa odredbama ZOKD i ZJPPK**, budući da nisu primenjene procedure i radnje predviđene propisima o javno-privatnom partnerstvu, a koje su se morale primeniti.

### ***3. Zakonitost roka važenja ugovora***

Činjenica da je naručilac ignorisao (ili nije imao u vidu) odredbe ZOKD i ZJPPK, i da je primenjivao isključivo odredbe ZJN upućuje na još jednu značajnu nezakonitost, koja se odnosi na rok važenja, odnosno primene zaključenog ugovora o javnoj nabavci. Naručilac je, naime, u konkursnoj dokumentaciji (kao i u čl. 9.5 Ugovora), odredio da se ugovor zaključuje **na neodređeno vreme**.

**Međutim, navedeno nije moguće po ZOKD i ZJPPK.** Tako se u čl. 9, st. 1 ZOKD navodi da je poveravanje obavljanja komunalne delatnosti **vremenski oročeno**

ugovorno uređivanje odnosa, dok čl. 18, st. 2 ZJPPK imperativno uređuje da rok na koji se zaključuje ugovor ne može biti duži od **50 godina**.

U tom smislu, uzevši u obzir činjenicu da je ugovor u delu roka nezakonito zaključen na neodređeno vreme, te da ovakva ugovorna odredba usled nesaglasnosti sa prinudnim propisima po svemu sudeći jeste ništava, te obavezu da ugovor mora biti oročen i da ne može trajati duže od 50 godina, uopšte nije jasno koje je vreme važenja ovog ugovora, a što ugovornim stranama mora biti od izuzetne važnosti, kako zbog trajnosti i stabilnosti snabdevanja pijaćom vodom (naručilac), tako i zbog vremena potrebnog za povraćaj investiranih sredstava i određeni komercijalni efekat (izvršilac).

#### ***4. Izmenjeni finansijski uslovi prilikom izvršenja ugovora***

Konkursnom dokumentacijom predviđen je niz finansijskih pravila u vezi sa izvršenjem konkretnog ugovora, koja su zainteresovana lica mogla (jedino) imati u vidu kao buduće finansijski relevantne odredbe ugovora o pružanju usluge prečišćavanja pitke vode, jer su ona bila dostupna na Portalu javnih nabavki.

Tako je konkursnom dokumentacijom u pogledu sredstava finansijskog obezbeđenja koje izvršilac posla obezbeđuje i predaje naručiocu u konkursnoj dokumentaciji, odnosno modelu ugovora, predviđeno sledeće:

##### *Član 15.*

###### *Sredstva finansijskog obezbeđenja od strane Izvršioca*

*15.1. Garancija za dobro izvršenje posla – Naručilac svojim potpisom na ovom Ugovoru potvrđuje da je od Izvršioca primio Sredstvo finansijskog obezbeđenja zahtevano u sadržini konkursne dokumentacije i to*

- ***Bankarsku garanciju za dobro izvršenje posla (dalje: Bankarska garancija).***

15.2. Izvršilac je obavezan da obnavlja Bankarsku garanciju osiguranja za dobro izvršenje posla sve vreme trajanja ugovora, pri čemu izdata Bankarska garancija mora imati **period važenja od najmanje 3 godine** od dana njenog izdavanja.

15.3. Bankarska garancija za dobro izvršenje posla mora biti izdata u visini od **10%** od ukupne vrednosti ugovora za period od **36** meseci...

15.4. Bankarska garancija za dobro izvršenje posla mora biti izdata kao neopoziva, bezuslovna, obnovljiva, na prvi poziv...

15.5. Ponuđač može podneti Bankarsku garanciju izdatu od strane banke – nerezidenta Republike Srbije samo **ako je toj banci dodeljen kreditni rejting kome odgovara najmanje nivo kreditnog kvaliteta 3 (investicioni rang)**, a koji kreditni rejting dodeljuje rejting agencija koja se nalazi na listi podobnih agencija za rejting koju je u skladu s propisima objavila Narodna banka Srbije ili podobna rejting agencija koja se nalazi na listi registrovanih i sertifikovanih rejting agencija koju je objavilo Evropsko telo za hartije od vrednosti i tržišta (European Securities and Markets Authorities – ESMA).

15.6. Naručilac će unovčiti Bankarsku garanciju za dobro izvršenje posla u slučaju da Ponuđač **ne izvršava obaveze u skladu sa Ugovorom** koji će zaključiti sa Naručiocem.

Dakle, konkursnom dokumentacijom, kao i samim zaključenim ugovorom kasnije, uređeno je da izvršilac posla mora naručiocu predati kao sredstvo finansijskog obezbeđenja za dobro izvršenje posla bankarsku garanciju, zatim, definišu se precizna i jasna pravila o garanciji, vrednosti, vremenu trajanja, njenom obnavljanju, rejtingu u slučaju da je reč o stranoj banci itd... Reč je o vrlo snažnom i sigurnom sredstvu finansijskog obezbeđenja, pošto se kao garant za dobro izvršenje obaveze javlja snažna finansijska institucija – banka. Može se zaključiti da je naručilac izabrao snažno i efikasno sredstvo za zaštitu svojih finansijskih interesa, u slučaju da izvršilac ne izvršava svoje obaveze dobro, odnosno na način definisan ugovorom.

Međutim, uprkos svemu navedenom, drugom izmenom ugovora o javnoj nabavci od 30.06.2016. godine,<sup>13</sup> znatno pre isteka perioda od tri godine važenja bankarske garancije predate prilikom potpisivanja ugovora, naručilac dozvoljava promenu ovog važnog finansijskog dela ugovora, te ovom izmenom menja član 15. Ugovora koji se odnosi na sredstvo obezbeđenja ponuđača, tako što je ponuđač sada u obavezi da izvršiocu dostavi **jednu blanko, solo menicu** sa meničnim pismom/ovlašćenjem umesto bankarske garancije. Na taj način je naručilac omogućio izvršiocu da preda za naručioca znatno slabije sredstvo finansijskog obezbeđenja (a za izvršioca znatno jeftinije), od onog koje je prethodno definisano konkursnom dokumentacijom. Istovremeno, ovakva promena ugovora **nije izvršena u skladu sa tada važećom odredbom čl. 115, st. 1 ZJN**, budući da ovi razlozi ne predstavljaju objektivnu okolnost i nisu prethodno jasno i precizno određeni u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru. Slično tome, i objavljena **Odluka o izmeni ugovora nije u saglasnosti sa ZJN**, budući da joj nedostaje imperativni deo sadržine na kojoj ZJN insistira – deo koji se odnosi na objektivne razloge za izmenu ugovora, uz izvod iz konkursne dokumentacije ili odgovarajućeg propisa u kojima se nalazi osnov za izmenu.

U delu koji se odnosi na sredstva finansijskog obezbeđenja koje naručilac predaje izvršiocu, konkursnom dokumentacijom u modelu ugovora, a kasnije i samim ugovorom, uređeno je sledeće:

#### *Član 16.*

##### *Sredstva finansijskog obezbeđenja od strane Naručioca*

###### *16.1. Naručilac je na dan zaključenja ovog Ugovora predao Izvršiocu*

- **36 komada blanko, solo menica** sa meničnim pismom/ovlašćenjem izdatim od strane Naručioca, kopijom kartona sa deponovanim potpisima ovlašćenog lica Naručioca i kopijom zahteva/potvrde za registraciju menice. Sve Menice izdate od strane Naručioca **avalirane su od strane poslovne banke** Naručioca i sadrže blanko indosament u skladu s članom 13. Zakona o menici;

---

<sup>13</sup>

<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/OdlukaOizmeniUgovoraOJavnojNabavci.aspx?idd=1155175&idp=563761&vz=1>

- **36 komada blanko**, solo menica sa meničnim pismom/ovlašćenjem izdatim od strane grada Zrenjanina, kopijom kartona sa deponovanim potpisima ovlašćenog lica grada Zrenjanina i kopijom zahteva/potvrde za registraciju menice. Sve Menice izdate od strane grada Zrenjanina sadrže blanko indosament u skladu sa članom 13 Zakona o menici.

16.2. *Naručilac i grad Zrenjanin kao osnivač i vlasnik 100% udela Naručioca izdatim Menicama garantuju za ispunjenje svih obaveza Naručioca preuzetih ovim Ugovorom, odnosno za:*

- **Obaveze redovne isplate naknade za pružene usluge od strane Izvršioca**, a prema izdatim mesečnim računima Izvršioca i periodičnim godišnjim obračunima u slučaju doplate za manje prerađenu količinu pijaće vode od garantovane količine za period od 12 meseci;
- **Obaveze naknade štete u skladu sa sadržinom ovog Ugovora (šteta za koju odgovara Naručilac za sve vreme trajanja ovog Ugovora).**

Dakle, konkursnom dokumentacijom i ugovorom uređeno je da naručilac predaje 36 sopstvenih menica, avaliranih kod poslovne banke i 36 menica grada Zrenjanina. Međutim, naručilac i prvom i drugom izmenom ugovora o javnoj nabavci (od 27.08.2015, i 30.06.2016. godine) u ovom finansijskom delu unosi izmene tako što prvom izmenom sebi ostavlja mogućnost da, ukoliko nije u mogućnosti da menice koje on izdaje snabde meničnim avalom, obezbedi i preda izvršiocu bankarsku garanciju, odnosno drugom izmenom ugovora, kao sredstvo obezbeđenja dostavi i drugu vrstu garancije koju prihvati izvršilac. Ove odredbe su i realizovane na način da je finansijske garancije za naručioca u 2016. godine dala Vlada Republike Srbije.

Identične, prethodno navedene zamerke u vidu formalnih nedostataka koje se odnose na čl. 115, st. 1 ZJN i obaveznu sadržinu objavljene Odluke o izmeni ugovora, odnose se i na ovu situaciju.

Istovremeno, objavljenom konkursnom dokumentacijom, u Modelu ugovora, a kasnije i zaključenim Ugovorom, eksplicitno je uređeno sledeće:

#### *Član 5.*

#### *Finansiranje projekta*



5.1. *Izvršilac se obavezuje da **sopstvenim sredstvima**, odnosno iz **sredstava koje odobre finansijske institucije finansira izradu projektno-tehničke dokumentacije, nabavku, uvoz i montažu opreme i uređaja sa svim potrebnim građevinsko-zanatskim radovima, dovođenje Postrojenja u funkcionalno stanje i puštanje Postrojenja u rad**, a sve u cilju da pruži uslugu koja je predmet ugovora – prečišćavanje pitke vode za potrebe grada Zrenjanina.*

5.2. *Procena vrednosti ulaganja Izvršioca i stvarni iznos ulaganja koji nastane dovođenjem Postrojenja u funkcionalno stanje i početak eksploatacije ne utiču na visinu, dinamiku isplate i ostale finansijske obaveze Naručioca precizirane u daljoj sadržini ovog Ugovora.*

5.3. *Imajući u vidu da je predmet ove nabavke isključivo usluga prečišćavanja pitke vode, **Izvršilac snosi sve operativne troškove održavanja, servisiranja, upravljanja i rukovođenja Postrojenjem za sve vreme trajanja ovog Ugovora.***

Iz navedenih odredaba očigledno je da su u **pogledu finansiranja projekta svi troškovi na strani izvršioca**, odnosno da on sopstvenim sredstvima ili sredstvima iz bankarskih kredita finansira poslove u vezi sa izgradnjom postrojenja, nabavkom opreme, montažom, servisiranjem; preciznije rečeno, naručilac je unapred postavio pravilo da u pogledu navedenih poslova **nema nikakvih troškova**.

Ipak, iz informacija i dokumenata dostupnih javnosti<sup>14</sup> koje je potvrdio i sam naručilac, može se videti da se naručilac pojavljivao u ulozi **jemca** izvršiocu prilikom nabavke hemikalija za postrojenje za prečišćavanje vode i tom prilikom kao jemac isplatio višemilionske sume, kao i da je naručilac kao **zajmodavac** isplatio izvršiocu (konzorcijumu, ili pojedinim članovima konzorcijuma) kao zajmoprimcu, pozajmice u iznosu od preko **70.000.000 dinara**. U pogledu navedenih činjenica ne postoje izmene ugovora o javnoj nabavci.

Prilikom objavljivanja konkursne dokumentacije, zainteresovana lica (potencijalni ponuđači) imali su u vidu sledeće objavljene finansijske elemente budućeg ugovora o javnoj nabavci:

---

<sup>14</sup> <https://z1info.rs/zrenjanin-gp-gradani-placaju-izgradnju-privatnog-postrojenja/>

- Izvršilac je dužan da preda (i redovno obnavlja) bankarsku garanciju kao sredstvo finansijskog obezbeđenja za dobro izvršenje posla;
- Naručilac kao sredstvo obezbeđenja predaje sopstvene avalirane menice, i menice grada Zrenjanina;
- Sve troškove izgradnje postrojenja, nabavke opreme, montaže, servisiranja, upravljanja itd, snosi isključivo izvršilac, a naručilac nema nikakve terete i obaveze za navedeni deo posla.

Navedene finansijske okolnosti su se nakon zaključenja ugovora promenile na sledeći način:

- Izvršilac predaje menicu kao sredstvo finansijskog obezbeđenja za dobro izvršenje posla;
- Naručilac, uz svoje menice, ili umesto njih, za izvršenje svojih obaveza, obezbeđuje finansijsku garanciju Vlade Republike Srbije, odnosno najsnažnije moguće garancije;
- Naručilac se pojavljuje u ulozi jemca i zajmodavca, te po tim osnovima obezbeđuje i isplaćuje izvršiocu višemilionske sume.

Iz opisanih promena jasno se vidi da je reč o **značajno promenjenim finansijskim okolnostima**, koje vidno odudaraju od pravila koja su bila poznata zainteresovanim licima prilikom objave konkursne dokumentacije, te koje su, da su unapred bile poznate, mogle biti od značaja za donošenje odluke da li će pojedina lica podneti ponudu ili ne, te su mogle uticati na broj ponuđača. Ovako je podneta samo jedna ponuda, što ukazuje na apsolutno nepostojanje konkurencije u posmatranom slučaju.

## **5. Rok izvršenja ugovora**

Konkursnom dokumentacijom, kao i zaključenim ugovorom o javnoj nabavci, određeno je da rok za realizaciju projekta, odnosno rok za početak isporuke pijaće vode propisanog i ugovorenog kvaliteta, i puštanje u rad postrojenja, iznosi najduže 8 meseci od dana zaključenja ovog Ugovora. Kako je ugovor zaključen 12.02.2015. godine, navedeni rok je istekao **12.10.2015.** godine, međutim, do navedenog datuma postrojenje nije pušteno u rad, niti je grad počeo da se snabdeva ispravnom pijaćom vodom. Iako je ovaj rok **istekao** 12.10.2015. godine, naručilac tek 30.06.2016. godine produžava rok za realizaciju projekta, a što je svakako po pravnim pravilima moralo biti

učinjeno pre nego što je osnovni rok istekao (ne može se produžiti nešto što je nepovratno isteklo). Rok je izmenjen tako što je rok za realizaciju projekta „pomeren”, odnosno određen je novi rok – 31.12.2016. godine.

Ovakva promena nije formalno izvršena u skladu sa tadašnjom odredbom čl. 115, st. 1 ZJN, budući da navedena mogućnost promene roka realizacije projekta nije prethodno predviđena konkursnom dokumentacijom i samim ugovorom. Svakako da bi ovako značajno produženje rokova moglo uticati na zainteresovanost potencijalnih ponuđača da podnesu ponudu, da su realni rokovi unapred bili poznati. Istovremeno, Odluka o izmeni ugovora kojom je izvršeno „pomeranje” roka ne sadrži sve Zakonom definisane elemente, budući da joj nedostaje imperativni deo sadržine na kojoj ZJN insistira, i to deo koji se odnosi na objektivne razloge za izmenu ugovora, uz izvod iz konkursne dokumentacije ili odgovarajućeg propisa u kojima se nalazi osnov za izmenu.

Iako je određen novi rok, 31.12.2016. godine, ni on nije ispoštovan. U vreme pisanja ove studije, u 2019. godini, građanima Zrenjanina se i dalje ne isporučuje ispravna pijaća voda, a rešenje kojim je zabranjena upotreba vode je i dalje na snazi.

## IV ZAKLJUČAK

Budući da su se problemi u posmatranom slučaju ogledali u ozbiljnoj povredi principa zakonitosti, što postavlja i pitanje pravne sudbine, ništavosti ugovora, postojanja ili nepostojanja načina da se uočeni problemi otklone, izlišno je bilo u posmatranom slučaju ukazivati na neke druge detalje ili nedostatke, raspravljati o pitanjima svrsishodnosti (iako je važnost rešavanja navedenog problema od prvorazrednog značaja), te ispitivati usklađenost prakse u posmatranom slučaju sa EU pravilima i propisima. Usled ovih fundamentalnih problema koji se odnose na sam princip zakonitosti, ne može postojati pozitivna ocena ni u odnosu na pitanja svrsishodnosti i usklađenosti sa EU pravilima i propisima.

Istovremeno, u kontekstu svih problema koji su nastali nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, ovaj posmatrani slučaj na najbolji način ukazuje na važnost dobre **pripreme** za javnu nabavku i sagledavanja svih relevantnih propisa (ne samo propisa o javnim nabavkama) i okolnosti koji mogu biti od značaja za javnu nabavku. Kako u ovom konkretnom slučaju nisu u potpunosti sagledani sve okolnosti i relevantni propisi, prilikom zaključenja i izvršenja ovog ugovora nastao je gotovo nerešiv problem, sa vrlo kompleksnim pravnim, finansijskim, poslovnim, investicionim i drugim elementima, budući da je on „uočen” tek kada je postrojenje već bilo izgrađeno, usled čega se pristupilo vrlo neuobičajenom i jedinstvenom rešavanju problema koji se ogledao u promeni zakona, umesto da se nastali problem prethodno reši na osnovu pravilne primene normi važećeg zakona.

**Za kraj, ono što je i najvažnije – građani Zrenjanina i dalje nemaju ispravnu pijaću vodu!** Zbog toga su neki od njih podneli ustavnu žalbu Ustavnom sudu, u kojoj je, pored ostalog, navedeno: „Od dana donošenja rešenja, 14.01.2004. godine, pa do danas podnosiocima ustavne žalbe, odnosno stanovništvu grada Zrenjanina, nije obezbeđena higijenski ispravna voda za piće i pripremu hrane, jer voda iz vodovodne mreže do danas nije odgovarajućeg kvaliteta i opasna je po zdravlje, a ispravna pijaća voda se stanovništvu ne obezbeđuje ni na neki drugi način.

Podnosioci ustavne žalbe, kao i celokupno stanovništvo grada Zrenjanina, kako bi zadovoljili svoju potrebu za vodom, moraju da kupuju vodu u prodavnicama.

Ako se pođe od toga da odrasla osoba treba da konzumira dve litre vode po danu, te da je voda iz vodovodne mreže u Zrenjaninu zabranjena i za piće i pripremu hrane (kuvanje u njoj), proizilazi da podnosioci svakodnevno moraju odvajati vreme za nabavku vode, te da je moraju nositi do svojih domaćinstava. Stanovništvo Zrenjanina najčešće vodu kupuje u količinama od 5 ili 6 litara jer je takva ambalaža dostupna u prodavnicama robe široke potrošnje. Pijaća voda nije obezbeđena niti za domaćinstva, niti za javne ustanove. Dalje, pijaća voda nije obezbeđena u školama, bolnicama, sudovima, a punomoćnik posebno naglašava da voda nije obezbeđena ni u staračkim domovima i vrtićima”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> <https://www.zrenjanindanas.rs/podneta-ustavna-zalba-zbog-zrenjaninske-vode/>