

## **STUDIJA SLUČAJA**

### **USLUGE ČIŠĆENJA I UKLANJANJA DIVLJIH DEPONIJA RASUTIH PO ATARU**

**JN br. XI-13-404-251/2018**

## I UVOD

- **Naručilac:** Grad Pančevo
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenih postupaka javnih nabavki
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija– tehničke specifikacije i određivanje predmeta javne nabavke, kao i odluka o dodeli ugovora<sup>1</sup>
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je bila predviđena u planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** XI-13-404-251/2018, naziv Nabavka usluge čišćenja i uklanjanja divljih deponija rasutih po ataru, naziv i oznaka iz opšteg rečnika nabavke 90511000 Usluge sakupljanja otpada
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** Ukupno 375.000.000,00 dinara bez PDV-a za 3 godine
- **Broj ponuda:** 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 259.772,00 dinara (zbir pojedinačnih cena)
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 259.772,00 dinara
- **Način okončanja postupka:** Odluka o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 50 dana
- **Vrednost zaključenog ugovora:** do procenjene vrednosti odnosno 375.000.000,00 dinara bez PDV-a
- **Stepen izvršenja ugovora:** u celosti

---

<sup>1</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2119519>

## II GLAVNI NALAZI

- Konkursna dokumentacija za predmetnu javnu nabavku je u suprotnosti sa ZJN budući da ponuđači na osnovu nje nisu mogli da pripreme prihvatljivu ponudu;
- Naručilac u konkursnoj dokumentaciji nije naveo lokacije na kojima će se pružati usluge, površinu tih lokacija, kao ni okvirne količine usluga koje se nabavljaju, iako su mu ovi podaci nesumnjivo bili poznati i nije postojao niti jedan razlog da ih ne objavi. To potvrđuje i činjenica da je u konkursnoj dokumentaciji navedena okvirna količina otpada koju je trebalo ukloniti;
- Kako bi stekli uvid u podatke i informacije koje su im neophodne da pripreme prihvatljivu ponudu, naručilac je nezakonito uslovio ponuđače da pre podnošenja ponude obidu lokacije na kojima će se pružati usluge. Pored toga što su svi podaci i informacije od značaja za pripremu ponude u skladu sa ZJN morali biti navedeni u konkursnoj dokumentaciji, naručilac je taj način potencijalne ponuđače doveo u neravnopravan položaj i izložio ih je nepotrebnom trošku, posebno imajući u vidu različitu udaljenost njihovih sedišta od mesta na kojem će se pružati usluge;
- Imajući u vidu da konkursnom dokumentacijom nisu bile određene ni okvirne količine usluga koje se nabavljaju, ponuđači su morali da ponude jedinične cene za svaku stavku predmeta nabavke;
- Kriterijum za izbor najpovoljnije ponude je bila „ekonomski najpovoljnija ponuda“, a broj pondera za svaki element kriterijuma se utvrđivao na osnovu zbira jediničnih cena za pojedine stavke;
- Neodređivanje okvirnih količina usluga i uzimanje u obzir samo jediničnih cena, otvara prostor za zloupotrebe u postupcima javnih nabavki i u suprotnosti je sa načelima efikasnosti i ekonomičnosti postupka, transparentnosti, kao i načelom jednakosti ponuđača. U takvoj situaciji ponuđač može da kalkuliše i da za određene usluge za koje „proceni“ da će postojati manja potreba u periodu važenja ugovora ponudi znatno niže jedinične cene u odnosu na druge ponuđače, a da za druge usluge za koje „proceni“ da će se u istom periodu obavljati u većem obimu ponudi više jedinične cene u odnosu na druge ponuđače. Tako će njegova ponudena ukupna jedinična cena u trenutku otvaranja ponuda biti najniža, ali će mu naručilac po isteku zaključenog ugovora zapravo isplatiti veću sumu novca nego što bi bio slučaj da je izabrao ponudu ponuđača sa većom ukupnom jediničnom cenu.
- Konkursna dokumentacija je sadržala kontradiktorne uslove u pogledu poslovnog i kadrovskog kapaciteta tako da nije bilo moguće utvrditi koja vrsta otpada će biti tretirana prilikom izvršenja ugovora (neopasni i/ili opasni otpad), što je moglo da dovede do toga da izabrani ponuđač nema zakonom definisane dozvole potrebne za izvršenje ugovora;
- U predmetnom postupku javne nabavke podneta je samo jedna ponuda.

### III OPIS SLUČAJA

Predmet ove studije slučaja je postupak javne nabavke usluga čišćenja i uklanjanja divljih deponija rasutih po ataru koji je tokom 2018. godine sproveo Grad Pančevo, odnosno nepravilnosti i nezakonitosti uočene prilikom sprovođenja ovog postupka. Naime, u predmetnom postupku javne nabavke naručilac je konkursnu dokumentaciju sastavio protivno članu 61. ZJN, imajući u vidu da ponuđači na osnovu nje nisu mogli da pripreme prihvatljive ponude. Tako je naručilac propustio da u konkursnoj dokumentaciji navede određene podatke neophodne za pripremu prihvatljive ponude (lokacije na kojima će se pružati usluge i površinu tih lokacija, okvirne količine usluga koje se nabavljaju), uslovljavajući pri tome podnošenje ponude prethodnim obaveznim obilaskom lokacije kako bi potencijalni ponuđači “stekli uvid u sve potrebne podatke i informacije neophodne za pripremu ponude”. Takođe, budući da količine usluga koje se nabavljaju nisu bile određene konkursnom dokumentacijom, ponuđači su mogli da ponude samo jedinične cene za svaku stavku predmeta nabavke, a zbir ponuđenih jediničnih cena je bio osnov za izračunavanje pondera. Povrh svega, konkursna dokumentacija je sadržala kontradiktorne dodatne uslove u pogledu poslovnog i kadrovske kapaciteta. Sve ovo je za rezultat imalo podnošenje samo jedne ponude u postupku javne nabavke velike procenjene vrednosti (preko 3 miliona evra).

#### 1. Obavezan obilazak lokacije

Kao što je napred navedeno, konkursnom dokumentacijom je od potencijalnih ponuđača zahtevan *obavezan* obilazak lokacija na kojima će se pružati usluge čišćenja i uklanjanja divljih deponija, a sve to kako bi “stekli uvid u sve potrebne podatke i informacije neophodne za pripremu ponude”. Kao dokaz o obilasku lokacije, ovlašćeni predstavnik naručioca je trebalo da izda potvrdu koja je činila sastavni deo ponude. Pri tome, u konkursnoj dokumentaciji nisu bile navedene tačne lokacije sa kojih će se uklanjati divlje deponije, kao ni i površine tih lokacija. Na taj način naručilac je postupio suprotno svojoj zakonskoj obavezi da pripremi konkursnu dokumentaciju na način da ponuđači na osnovu nje mogu da pripreme prihvatljivu ponudu i istovremeno diskriminisao potencijalne ponuđače izloživši ih nepotrebim troškovima. Naime, u skladu sa ZJN, konkursna dokumentacija mora da sadrži sve potrebne informacije potrebne ponuđačima da pripreme prihvatljivu ponudu, bez potrebe da pojedine informacije saznaju “na licu mesta” kroz obavezan obilazak lokacije. Obavezan obilazak može biti samo (korisna) mogućnost za ponuđače, ali ne i obaveza, takođe i iz razloga što kroz obavezan obilazak naručilac stiče precizan uvid ko će se sve pojaviti kao ponuđač, a takva informacija sama po sebi predstavlja koruptivni rizik.

O nezakonitosti postavljanja zahteva u vidu obaveznog obilaska lokacije, navodimo i stav Državne revizorske institucije:

*“Nametanje obaveze obilaska lokacije i uvida u tehničku dokumentaciju kao dodatnog uslova, je necelishodno, jer svi podaci, kao i okolnosti koje mogu da utiču na pripremanje ponude i kasnije izvršenje preuzete obaveze, moraju biti navedeni u konkursnoj dokumentaciji. Pri tome, obaveza obilaska terena predstavlja trošak za svakog ponuđača, posebno imajući u vidu*

*udaljenost sedišta potencijalnih ponuđača u odnosu na mesto na kojem će se radovi izvoditi. Na taj način su u fazi postupka javne nabavke koji se odnosi na period pripreme ponude, potencijalni ponuđači dovedeni u neravnopravan položaj.”<sup>2</sup>*

## **2. Jedinična cena kao kriterijum ili element kriterijuma za ocenu ponuda**

U konkretnom slučaju predmet javne nabavke je bio podeljen na 5 stavki (pozicija u specifikaciji): priprema divlje deponije za sanaciju, priprema i rad separatora na odvajanju komunalnog od građevinskog otpada, utovar sortiranog i nesortiranog otpada u vozilima za transport, transport otpada i usluga rekultivacije. Međutim, ni za jednu od ovih pozicija naručilac nije odredio količinu koju nabavlja (okviran broj m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup>, km ili komada u zavisnosti od toga u čemu se sastoji usluga). Ovo je posebno čudno iz razloga što su naručiocu nesumnjivo bile poznate lokacije, površine lokacija i broj pređenih kilometara prilikom odvoza otpada na sanitarne deponije, a u konkursnoj dokumentaciji je naveo i okvirnu količinu otpada koji je trebalo ukloniti (155 000 metara kubnih), pa je nejasno zašto nije odredio i okvirne količine koje se nabavljaju.

Time je naručilac postupio suprotno odredbi član 61. stav 4. tačka 5) ZJN, kojim je propisano da su količine dobara, usluga ili radova deo sadržine konkursne dokumentacije. Dok je sasvim razumljivo da za ovakav predmet javne nabavke naručilac nije bio u poziciji da odredi potpuno precizne količine, smatramo da nije postojala prepreka ili opravdan razlog zašto nisu navedene okvirne količine, naročito kada su naručiocu bili poznati i površina lokacije i okvirne količine otpada. Istovremeno, na ovaj način ponude postaju i neuporedive, budući da nije moguće utvrditi ukupnu vrednost ponude (koja mora da podrazumeva makar okvirne količine), da bi se uopšte moglo oceniti koja je najpovoljnija prema izabranom kriterijumu.

A u predmetnom postupku javne nabavke kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bila je predviđena „ekonomski najpovoljnija ponuda“. Kao elementi kriterijuma bile su određene stavke koje su činile predmet nabavke i svaka je donosila određeni broj pondera. Pri tome osnov za utvrđivanje broja pondera za svaku stavku je bio zbir ponuđenih jediničnih cena za tu stavku.

Imajući u vidu navedeno, postavlja se pitanje na osnovu čega ponuđači u situaciji kada im u trenutku podnošenja ponude nisu poznate količine (usluga) formiraju cenu ponude i da li je ponuda sa najnižom ukupnom jediničnom cenom uvek i najpovoljnija?

Naime, u gore opisanoj situaciji, ponuđač je mogao da proceni (ili zna) da će potreba za obavljanjem određenih usluga biti manja u periodu važenja ugovora i da za te usluge ponudi znatno nižu jediničnu cenu u odnosu na druge ponuđače, a da za druge usluge za koje proceni (ili zna) da će se u istom periodu obavljati u većem obimu ponudi više jedinične cene u odnosu na druge ponuđače. U tom slučaju, iako bi njegova ukupna jedinična cena možda bila najniža, nakon konačne realizacije ugovora ona ne bi bila najpovoljnija. Samim tim, u takvoj situaciji ponude ne bi bile uporedive.

S tim u vezi, neodređivanje okvirnih količina usluga i uzimanje u obzir samo jediničnih cena, otvara prostor za razne zloupotrebe u javnim nabavkama, a u suprotnosti je sa načelima

---

<sup>2</sup> <https://www.dri.rs/php/document/download/3297/1>

efikasnosti i ekonomičnosti postupka, transparentnosti, kao i načelom jednakosti ponuđača.

Isto tako iskazivanje vrednosti ponude i rangiranje i izbor ponude na osnovu zbira jediničnih cena predstavlja **koruptivan rizik u delu izvršenja ugovora**. Budući da ne postoje unapred određene količine, na ovaj način se omogućavaju nedozvoljeni dogovori i koruptivne radnje koje bi omogućavale fiktivnu realizaciju onih skupljih stavki iz prihvaćene ponude, na račun onih sa manjom cenom, odnosno realizaciju poslova bez stvarne i objektivne potrebe naručioca. I kada ne postoje koruptivne radnje i zloupotrebe slične vrste, u svakom se slučaju umanjuje mogućnost pravilnog praćenja realizacije ugovora, budući da nije jasno koje su to količine čije se izvršenje i realizacija mora pratiti.

Napominjemo da je i Uprava za javne nabavke o ovom pitanju dala svoje mišljenje<sup>3</sup> navodeći da zbir jediničnih cena ne treba koristiti kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude. Prema mišljenju Uprave, naručilac u takvoj situaciji teško može da oceni koja ponuda je neprihvatljiva, a nije isključena mogućnost i da su ponuđene cene određenog predmeta višestruko veće od onih koje se kreću na tržištu. Kako procenjena vrednost u tom slučaju nije u pravom smislu reči kriterijum za ocenu prihvatljivosti ponuda, naručilac može doći u situaciju da takvu ponudu prihvati i zaključi nepovoljan ugovor. Zbog navedenog, kako se navodi u mišljenju Uprave, neophodno je da naručilac na osnovu detaljne analize i iskustava iz prakse odredi makar okvirne količine i odgovarajući kriterijum za ocenu ponuda.

U pogledu problema koji se odnose zbir jediničnih cena, odnosno neodređivanje količina za zahtevana dobra, usluge ili radove, jasan stav je zauzela i Državna revizorska institucija prilikom vršenja revizije pravilnosti poslovanja subjekata revizije<sup>4</sup>.

### 3. Kontradiktorni dodatni uslovi

Osim napred navedenih nepravilnosti i nezakonitosti, konkursna dokumentacija je u konkretnom slučaju sadržala i kontradiktorne dodatne uslove u pogledu poslovnog i kadrovskog kapaciteta.

Naime, da bi raspolagao neophodnim poslovnim kapacitetom ponuđač je trebalo da poseduje integralnu dozvolu za sakupljanje i transport **neopasnog otpada** izdatu od nadležnog ministarstva RS i dozvolu za tretman neopasnog otpada u mobilnom postrojenju na teritoriji Republike Srbije izdatu od nadležnog ministarstva RS.

Kada je reč o kadrovskom kapacitetu, od ponuđača je zahtevano da imaju 2 inženjera sa sertifikatom o stručnoj osposobljenosti za savetnika za bezbednost u transportu **opasnog otpada**.

Imajući u vidu navedeno u konkretnom slučaju možemo pretpostaviti ili da je naručilac znao da na lokacijama divljih deponija predviđenih za čišćenje *nema* opasnog otpada pa je iz tog razloga tražio da ponuđač u okviru poslovnog kapaciteta poseduje dozvole koje se odnose na *neopasni* otpad, u kom slučaju se postavlja pitanje zašto je u okviru kadrovskog kapaciteta tražio 2 inženjera sa sertifikatom koji se odnosi na opasan otpad ili da je naručilac znao ili pretpostavljao da na predmetnim divljim deponijama postoji *opasan* otpad u kom slučaju je traženi poslovni kapacitet

---

<sup>3</sup><http://www.ujn.gov.rs/dokumenti/misljenja-i-objasnjenja/>

<sup>4</sup>[www.dri.rs/php/document/download/3297/1](http://www.dri.rs/php/document/download/3297/1)

bio nedovoljan, jer se takav otpad ne može odlagati na sanitarne deponije kako je u tehničkoj specifikaciji usluga navedeno.<sup>5</sup>

U svakom slučaju postavljeni uslovi su kontradiktorni, potencijalno diskriminatorski (u gore navedenoj prvoj pretpostavci) bez objektivne veze sa predmetom javne nabavke, i nedovoljno prilagođeni predmetu javne nabavke (gore navedena druga pretpostavka), što je sve moglo imati za posledicu nemogućnost izvršenja ugovora u jednom delu, ili izvršenje od strane lica koje za to nema potrebnu dozvolu, a što bi bilo u suprotnosti sa propisima koji se odnose na upravljanje otpadom.

---

<sup>5</sup><https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-odlaganju-otpada-na-deponije.html>

#### IV ZAKLJUČAK

U situaciji kada se govori o korupciji i meri percepcija korupcije, naručilac bi posebno morao da vodi računa da svi elementi konkursne dokumentacije budu nedvosmisleni, jasni i u skladu sa stvarnom situacijom na terenu. **Ukupna vrednost ponude kao zbir jediničnih cena predstavlja veliki koruptivni rizik, budući da omogućava naknadni dogovor naručioca i ponuđača i zloupotrebu u smislu realizacije skupljih stavki u količinama većih od realno potrebnih.**

U tom smislu, od naročitog je značaja da naručilac pažljivo pristupi pripremi javne nabavke, a nakon što sagleda sve podatke, da odredi barem okvirne količine, na osnovu podataka kojima raspolaže ili koje može objektivno pretpostaviti u pogledu potrebnog obima nabavke i izvršenja ugovora. Primena zbira jediničnih cena, odnosno neodređivanje količina je praktično *poziv na korupciju*, čak i kada namera o korupciji ne postoji prilikom pokretanja i sprovođenja javne nabavke, budući da je vezana za fazu realizacije ugovora o javnoj nabavci. Istovremeno, time se sprečava i mogućnost kvalitetnog nadzora i praćenja realizacije ugovora o javnoj nabavci.

Takođe, naručioci moraju izbegavati uslovljavanje ponuđača obaveznim obilaskom lokacije na kojoj će se pružati usluge koje su predmet javne nabavke. Pored toga što se time vrši teritorijalna diskriminacija i nejednako tretiranje ponuđača s obzirom na njihovo sedište, **zahtevanjem obaveznog obilaska, na način koji je suprotan zakonu, naručioci u potpunosti ostvaruju uvid u to ko će biti potencijalni ponuđači, što predstavlja još jedan koruptivni rizik.**

Istovremeno, nejasno definisana konkursna dokumentacija, sa kontradiktornim uslovima, svakako je uticala i na konkurenciju i spremnost potencijalnih ponuđača da podnesu ponude. S pravom se može osnovano pretpostaviti da je loše definisana konkursna dokumentacija u konkretnom posmatranom slučaju direktno uticala na nepostojanje konkurencije.

Ipak, veoma čudi to što u konkretnom slučaju nijedno zainteresovano lice (potencijalni ponuđač), a sigurno ih je bilo, nije izjavilo zahtev za zaštitu prava kojim bi osporilo konkursnu dokumentaciju i makar pokušalo da otkloni pomenute nezakornosti i kontradiktornosti. To može da znači ili da u ovoj oblasti postoje nedozvoljeni dogovori između privrednih subjekata u pogledu podele tržišta ili da su privredni subjekti, imajući u vidu neujednačenu i u pojedinim slučajevima krajnje upitnu praksu Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, u potpunosti izgubili poverenje u ovo nezavisno telo. Na žalost, ni jedan od ponuđenih odgovora ne pruža razlog za optimizam.