

## **STUDIJA SLUČAJA**

**JAVNA NABAVKA PROJEKTOVANJA,  
ISPORUKE, MONTAŽE OPREME I  
IZGRADNJE KOTLARNICE NA DRVNU  
SEČKU U OSEČINI, SVILAJNCU,  
KLADOVU, MAJDANPEKU I SURDULICI**

## I UVOD

- **Naručilac:** Opštine Osečina, Svilajnac, Kladovo, Majdanpek i Surdulica
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenih postupaka javnih nabavki
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursne dokumentacije – dodatni uslovi za učešće, kao i odluke o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavke su bile predviđene u planovima javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Nabavke projektovanja, isporuka, montaže opreme i izgradnje kotlarnice na drvnu sečku:
  - 1) u Osečini: postupak javne nabavke br. 404-29/2019;
  - 2) u Svilajncu: postupak javne nabavke br. 29/2019;
  - 3) u Majdanpeku: postupak javne nabavke br. 4041-23/2019;
  - 4) u Kladovu: postupak javne nabavke br. 41/2019;
  - 5) u Surdulici: postupak javne nabavke br. 30/19
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** Ukupno 1.278.136.877,00 dinara
- **Broj ponuda:** 1 ili 2 od kojih je jedna uvek neprihvatljiva
- **Vrednost prihvaćene ponude:** Različite vrednosti
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** Različite vrednosti
- **Način okončanja postupka:** Donete su odluke o dodeli istom ponuđaču u svim postupcima
- **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 nabavke projektovanja, isporuke, montaže opreme i izgradnje kotlarnice na drvenu sečku koje su sprovodile lokalne samouprave u Srbiji tokom 2019. i 2020. godine, i to Osečina, Svilajnac, Kladovo, Majdanpek i Surdulica.

- Sve konkursne dokumentacije za te postupke su bile gotovo identične u pogledu traženih kapaciteta kao dodatnih uslova za učešće ponuđača koje je zahtevao naručilac, ali najvećim delom i u pogledu ostalih elemenata te dokumentacije.

- U svakoj od tih nabavki je podneta ponuda iste grupe ponuđača (zajednička ponuda uz minimalne varijacije u sastavu) koja je u svakoj nabavci i izabrana. Pored te ponude u nekim postupcima podneta je još samo jedna ponuda, za koju se prema sadržini može istaći da namera ponuđača koji ju je podneo i nije bila da mu bude dodeljen ugovor (nisu dostavljeni traženi dokazi, osim par popunjenih obrazaca).

- Ponuda pomenute grupe ponuđača je u svim slučajevima bila veoma blizu procenjenoj vrednosti i kao takva je bila izabrana.

### III OPIS SLUČAJA

Predmet ove studije je više postupaka javnih nabavki za nabavke projektovanja, isporuke, montaže opreme i izgradnje kotlarnice na drvenu sečku, koje su sprovodile lokalne samouprave u Srbiji u toku 2019. i 2020. godine. U pitanju su Osečina, Svilajnac, Kladovo, Majdanpek i Surdulica.

To su bili sledeći postupci:

- 1) u Osečini: postupak javne nabavke br. 404-29/2019;<sup>1</sup>
- 2) u Svilajncu: postupak javne nabavke br. 29/2019;<sup>2</sup>
- 3) u Majdanpeku: postupak javne nabavke br. 4041-23/2019;<sup>3</sup>
- 4) u Kladovu: postupak javne nabavke br. 41/2019;<sup>4</sup>
- 5) u Surdulici: postupak javne nabavke br. 30/19.<sup>5</sup>

Drvena sečka predstavlja gorivo koje se dobija usitnjavanjem drveta na sitne komade tako da može biti korišćeno u automatskim kotlovima za grejanje većih individualnih kuća, stambenih zgrada ili javnih ustanova. Dobija se najčešće usitnjavanjem drveta, krupnih i sitnih ostataka iz šume, kao i ostataka koji nastaju u procesu prerade drveta iz sektora građevinarstva, ambalažnog drveta kao i drveta izvan šume (parkovi, drvoredi i sl.) Drvena sečka predstavlja ekonomičan način korišćenja drveta kao energenta iz razloga što se može koristiti kao gorivo sa relativno visokim sadržajem vlage (20–30%). Osim toga, manipulacija drvnom sečkom je relativno jednostavna i ne zahteva ozbiljnija ulaganja u opremu i uređaje za transport od mesta skladištenja do kotlova. Zbog svojih karakteristika, najčešće se koristi kao energent za kotlove u opsegu od 40 kW do nekoliko megavata, za proizvodnju toplotne energije, ali i kombinovanu proizvodnju toplotne i električne energije.<sup>6</sup>

Drvena sečka spada u biomasu i predstavlja obnovljivi izvor energije, koji podrazumeva materiju od biljne mase u vidu proizvoda, nusproizvoda, ostataka i otpada te biljne mase. Korišćenjem biomase kao pogonskog goriva prestaju da se koriste fosilna goriva, čime se znatno smanjuje stepen zagađenja vazduha, zemljišta i voda. Takođe, u pitanju je i jeftiniji izvor energije, koji zbog dostupnosti predstavlja obnovljivi resurs, a uz

---

<sup>1</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2394042>

<sup>2</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2566699>

<sup>3</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2568579>

<sup>4</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2564178>

<sup>5</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2429168>

<sup>6</sup> Prof. Dr Branko Glavonjić, Univerzitet u Beogradu Šumarski fakultet, „*Drvena goriva: vrste, karakteristike i pogodnosti za grejanje*“, SNV Montenegro, Podgorica, 2011.

adekvatno korišćenje i pripremu, može predstavljati neograničen izvor toplotne energije.<sup>7</sup>

Za navedene postupke javnih nabavki karakteristična je činjenica da su sve konkursne dokumentacije za te postupke (uz minimalne razlike) bile gotovo identične u pogledu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovskog kapaciteta kao dodatnih uslova za učešće ponuđača koje je zahtevao naručilac. Zatim, što je i najvažnije, u svakoj od tih nabavki je izabrana je ista ponuda kao najpovoljnija u nedostatku realne konkurencije. U tri od pet analiziranih postupaka bila je podneta još jedna ponuda, ali za tog ponuđača se slobodno može reći i da nije imao ozbiljnu nameru da učestvuje, odnosno nije imao interes da mu bude dodeljen ugovor. Naime, u pitanju je ponuđač „Biomasa Grupa” Beograd, a njegova ponuda je u sva tri postupka bila odbijena kao neprihvatljiva jer je bila skoro „prazna” – ponuđač nije dostavio nijedan od traženih dokaza, osim popunjenog Obrasca ponude i Obrasca izjave o nezavisnoj ponudi. Možda je namera tog ponuđača bila da, iako ne može da učestvuje zbog traženih dodatnih uslova a, pretpostavljamo, i zbog tehničkih specifikacija koje je zahtevao naručilac, ipak na osnovu formalnog podnošenja ponude prisustvuje otvaranju ponuda i da posle donošenja odluke o dodeli ugovora zahteva uvid u dokumentaciju (to može samo subjekt koji je podneo ponudu). Međutim, pretragom na internet stranici Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nismo pronašli nijedan zahtev za zaštitu prava koji je podnet u nekom od postupaka koji su predmet ove studije. Dakle, moguće je da je ta ponuda predstavljala i „kvazikonkurenciju”, ali to na osnovu podataka sa kojima raspolažemo ne možemo da tvrdimo. Svakako, ta ponuda ne može ukazivati na postojanje konkurencije u tim slučajevima.

Što se tiče ponuđača kojem je dodeljen ugovor u konkretnim postupcima, u pitanju je zajednička ponuda grupe ponuđača, koju su u većem broju tih postupaka činili:

- 1) „Energy Construction” d.o.o. Beograd;
- 2) „Termomont” d.o.o. Beograd;
- 3) „Gilles energie – und UMWELTTECHNIK” iz Austrije;
- 4) „Teming electrotechnology” d.o.o. Niš;
- 5) „Porta Nova” d.o.o. Beograd;
- 6) „Saša Milosavljević pr bp consulting” Kruševac;
- 7) „Iso Plus” d.o.o. Beograd.

Dakle, u većem broju postupaka izabranog ponuđača je činila navedena grupa ponuđača, osim što je u Kladovu umesto navedenog ponuđača iz Austrije bio drugi ponuđač iz iste zemlje, dok je u Majdanpeku umesto ponuđača iz Austrije bio ponuđač

---

<sup>7</sup> Navedeno kao cilj nabavke u konkursnim dokumentacijama.

iz Litvanije. Međutim, očigledno je da je to ista grupa ponuđača uz manje varijacije u sastavu.

Važno je istaći i da je cena u navedenoj zajedničkoj ponudi u svim tim slučajevima bila veoma blizu procenjene vrednosti:

1) Majdanpek: procenjena vrednost 401.382.388 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 400.750.000 dinara;

2) Kladovo: procenjena vrednost 415.593.475,48 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 414.990.000 dinara;

3) Svilajnac: procenjena vrednost 187.500.000,00 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 185.290.000 dinara;

4) Osečina: procenjena vrednost 131.819.346,00 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 131.790.000 dinara;

5) Surdulica: procenjena vrednost 141.841.668,00 dinara, a ponuđena (i ugovorena) cena 141.386.000,00 dinara.

Što se tiče sadržine konkursnih dokumentacija, kao što je već navedeno, gotovo sve su (uz minimalne razlike) bile identične u pogledu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovske kapaciteta kao dodatnih uslova za učešće ponuđača koje je zahtevao naručilac. Navešćemo primere poslovnog i tehničkog kapaciteta. Kao poslovni kapacitet je zahtevano sledeće:

1. *Da je ponuđač u prethodnih osam godina od dana objave Poziva na Portalu javnih nabavki realizovao najmanje 3 ugovora za izgradnju kotlovskog postrojenja/toplane, čija je instalirana snaga veća od 6 MW, samostalno ili kao član grupe ponuđača (kome je Sporazumom o zajedničkom izvršenju bilo povereno izvršenje tog posla).*

2. *Ponuđač mora da poseduje autorizaciju proizvođača kotlova da ima pravo da nudi njegove proizvode.*

3. *Ponuđač mora da ponudi kotao od proizvođača kotlova, koji je u periodu maksimalno 5 godina pre dana objave Poziva na Portalu javnih nabavki proizveo minimalno 20 kotlova sličnih karakteristika kao ponuđeni kotao, kapaciteta 3 MW ili više.*

Ono što je različito u konkursnim dokumentacijama u pogledu navedenog poslovnog kapaciteta, jeste instalirana snaga, odnosno kapacitet kotla koji se zahteva kao referenca (podvučeni brojevi), a što je zavisilo od toga koliki je objekat za čije potrebe će se kotao koristiti (dom zdravlja, škola itd.). Međutim, sve ostalo je od reči do reči isto.

Tehnički kapacitet je u tim konkursnim dokumentacijama predstavljen kroz tabelu koja je bila identičnog izgleda i sadržine, osim nosivosti autodizalice (podvučen broj), a koja je menjana u zavisnosti od veličine kotla koji se nabavljao. Sve ostalo je identično. Ta tabela je izgledala ovako:

Naziv opreme	Količina
Autodizalica minimalne nosivosti <u>20</u> t	1
Teretno vozilo minimalne nosivosti 3 t	2
Kombinovana građevinska mašina skip	1
Garnitura za gasno zavarivanje i sečenje	4
Aparati za zavarivanje elektrolučnim postupkom	4
Strujni agregat minimalne snage 6,5 kW	1

Pored poslovnog i tehničkog kapaciteta, identični su bili i finansijski i kadrovski kapaciteti, uz minimalne razlike. Recimo, kod finansijskog kapaciteta, traženi iznosi ostvarenog poslovnog prihoda u poslednje tri godine su prilagođeni različitim procenjenim vrednostima nabavki, kod različitih naručilaca.

Pored navedenih dodatnih uslova, možemo konstatovati da je veliki stepen sličnosti konkursnih dokumentacija bio i u pogledu kriterijuma za dodelu ugovora (isti elementi kriterijuma „ekonomski najpovoljnija ponuda” i iste formule za dodelu pondera). Što se tiče traženih tehničkih karakteristika opreme, nismo analizirali detalje jer su te karakteristike obimne i veoma specifične (traži konkretniju stručnu analizu), ali laički posmatrano utisak je da su karakteristike prilagođavane proizvođačima kotlova čiji su predstavnici učestvovali u ponudama (kao članovi iz inostranstva – pomenuta dva ponuđača iz Austrije i jedan iz Litvanije).

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da su konkretni postupci javnih nabavki očigledni primeri ograničenja konkurencije među ponuđačima, kao postupci u kojima su gotovo identične konkursne dokumentacije (naročito u pogledu traženih kapaciteta kao dodatnih uslova koji su zahtevani od ponuđača) i čiji je ishod bio isti: u svim postupcima je izabrana ista grupa ponuđača (uz minimalne izmene u sastavu grupe). Zato smatramo da je to još jedan 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).

## IV ZAKLJUČAK

U ovoj studiji su navedeni slučajevi nabavki istog predmeta kod više različitih naručilaca, sa istim ili veoma sličnim konkursnim dokumentacijama (gotovo identičnim u nekim ključnim delovima, npr. u dodatnim uslovima za učešće). U svakom postupku ugovor je dodeljivan istoj zajedničkoj ponudi grupe ponuđača, koja je ograničenje konkurencije (nije bilo realne, već „fiktivne” konkurencije) koristila tako što je nudila cenu koja je uvek bila veoma blizu ili identična procenjenoj vrednosti.

Dakle, način na koji su ove nabavke sprovedene ukazuje na očiglednu povredu načela obezbeđivanja konkurencije iz člana 10. Međutim, te nabavke ukazuju i na neke od razloga zbog kojih je u Srbiji izuzetno mali broj ponuda po jednom postupku javne nabavke. U tom smislu, trebalo bi ukazati na podatke iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za polugodišnji period od 1.1.2019. do 30.06.2019. godine. U tom izveštaju Uprave za javne nabavke pored ostalog navedeno je: „Značajan pokazatelj performansi javnih nabavki jeste prosečan broj ponuda po postupku koji ukazuje na intenzitet konkurencije. U prvom polugodištu 2019. godine, vrednost ovog pokazatelja iznosila je 2,2.” Dakle, možda i najvažniji pokazatelj o efikasnosti sistema javnih nabavki u Srbiji je više nego skromne vrednosti. Isti taj pokazatelj 2011. godine je iznosio 3,2, a 2017. godine 3,0.<sup>8</sup>

S druge strane, u istom tom izveštaju objavljenom na sajtu Uprave za javne nabavke, navedeno je da je u prvom polugodištu 2019. godine u 55% slučajeva (zaključenih ugovora) pristigla samo jedna ponuda. Sama Uprava za javne nabavke je u tom izveštaju konstatovala: „Jedan od važnih pokazatelja intenziteta konkurencije je učešće ugovora za koje je pristigla samo jedna ponuda (Slika 9). Veći broj pristiglih ponuda znači i veći broj opcija za naručioce, što vodi jednostavnijem ostvarivanju jednog od osnovnih ciljeva javnih nabavki a to je postizanje najveće vrednosti za uloženi novac.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> „Alarm izveštaj o stanju u oblasti javnih nabavki u Republici Srbiji“, koji je priredio Centar za primenjene evropske studije, oktobar 2019: <https://media.cpes.org.rs/2020/02/Alarm-1.pdf>

<sup>9</sup> Ibidem.