

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **GRAĐEVINSKI RADOVI NA REKONSTRUKCIJI, DOGRADNJI I SANACIJI ŠKOLSKIH OBJEKATA U NOVOM PAZARU, KOCELJEVI I BEOGRADU**

## I UVOD

- **Naručioci:** grad Novi Pazar, opštinska uprava Koceljeva i opština Palilula (Beograd)
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje pravilnosti i svrsishodnosti u postupanju naručilaca u postupku javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija, odluka o dodeli ugovora/obustavi postupka
- **Plan javne nabavke:** Nabavke su bile predviđene planovima naručilaca za 2019. godinu
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:**
  - 1) u Novom Pazaru: Građevinski radovi na rekonstrukciji i dogradnji postojećeg objekta O.Š. „Bratstvo” i izgradnji bazena, JN/404-267;
  - 2) u Koceljevi: Građevinski radovi na izgradnji fiskulturne sale i adaptaciji i sanaciji postojećih školskih objekata u okviru školskog kompleksa OŠ „Mića Stanojlović” Koceljeva, izdvojeno odeljenje Kamenica, JN/1.3.1/2019;
  - 3) u Beogradu: Radovi na rekonstrukciji, adaptaciji i energetske sanaciji Pete beogradske gimnazije, JN/19-79
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupci javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** ukupno 1.073.296.879,48 dinara bez PDV-a:
  - 1) u Novom Pazaru: 528.471.726,60 dinara bez PDV-a;
  - 2) u Koceljevi: 96.161.201,14 dinara bez PDV-a;
  - 3) u Beogradu: 448.663.951,74 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** po jedna u Beogradu i Novom Pazaru, tri u Koceljevi
- **Vrednost prihvaćene ponude:** različite vrednosti
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** različite vrednosti
- **Način okončanja postupka:** Sva tri postupka su okončana zaključenjem ugovora o javnoj nabavci
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** Različit period trajanja
- **Vrednost zaključenog ugovora:** Različite vrednosti
- **Stepen izvršenja ugovora:** U toku

## II GLAVNI NALAZI

- U pitanju su postupci javnih nabavki za obavljanje radova na rekonstrukciji, adaptaciji i sanaciji školskih objekata koje su tokom 2019. sprovodile opštine Koceljeva i Palilula kao i grad Novi Pazar.
- U dva od tri postupka naručioci su na nezakonit način ograničili konkurenciju time što su u dodatnim uslovima za učešće zahtevali da se prethodno iskustvo (reference) za izvođenje građevinskih, građevinsko-zanatskih i instalaterskih radova na rekonstrukciji, adaptaciji, sanaciji, izgradnji i dogradnji objekta visokogradnje mora odnositi na objekte javne namene. Osim toga, zahtevana je visoka vrednost referenci, kao i veliki broj izvršilaca. Naručioci nisu dali zadovoljavajuća objašnjenja tehničke prirode (građevinske, arhitektonske, konstruktivne... itd) zašto bi takva ograničenja eventualno mogla biti opravdana.
- Naručioci su u dva od pomenuta tri postupka suprotno propisima ograničili konkurenciju zahtevom da se reference o prethodnom iskustvu u ugradnji stolarije (a u Novom Pazaru i u ugradnji liftova) takođe moraju odnositi na objekte visokogradnje javne namene, pri čemu ni tu nije dato nikakvo objašnjenje tehničke prirode zašto bi takvo ograničenje eventualno moglo biti opravdano.
- Smatramo da navedena objašnjenja tehničke prirode o eventualnoj opravdanosti ograničavanja reference na objekte visokogradnje javne namene nisu data zato što i ne postoje (ne postoji suštinska razlika u prirodi radova s obzirom na zahtevanu namenu objekta), jer bi u suprotnom naručioci svakako dali odgovarajuće objašnjenje.
- Suprotno zakonu i ustaljenoj praksi nadležnih organa, naručioci su u sva tri postupka zahtevali obavezan obilazak lokacije. Osim što predstavlja nedozvoljeno kršenje načela jednakosti ponuđača, obilazak lokacije predstavlja i znatan koruptivni rizik, pošto da unapred pruža uvid u to ko se sve može pojaviti kao ponuđač. Navedeno saznanje predstavlja koruptivnu tačku u smislu stvaranja i/ili povećanja rizika koji se mogu odnositi na davanje privilegovanih informacija, kartelska udruživanja ponuđača, pritiske na „nepoželjne” potencijalne ponuđače itd.
- Smatramo da je faktičkom nepostojanju konkurencije u sva tri postupka javne nabavke zapravo najviše doprineo tehnički zahtev naručilaca koji se odnosio na navođenje tačne tehnologije izvođenja horizontalne hidroizolacije, tj. insistiranje na zaštićenoj HIO-tehnologiji. Važno je istaći da ne postoji druga odgovarajuća tehnologija istih tehničkih karakteristika koja bi zadovoljila vrlo precizno opisane tehnologije izvođenja horizontalne hidroizolacije, budući da je navedena tehnologija patentirana baš zato što je po svojim karakteristikama bila nešto novo, posebno, drugačije i različito u odnosu na druge tehnologije. U suprotnom ne bi mogla ni biti

patentirana. Navedena HIO-tehnologija, kao i zahtevana HIO-master šina zaštićene su i po Zakonu o žigu.

- Naručioci nisu suštinski opravdali zašto se od svih mogućih tehnologija koje se odnose na hidroizolaciju mora primeniti isključivo navedena tehnologija, pri čemu se ne osporavaju eventualni kvaliteti zahtevane tehnologije. Bez postojanja objektivnog i nužnog razloga za primenu baš navedene tehnologije, naručioci su morali dozvoliti i druge načine i metode koji se odnose na hidroizolaciju.

- Smatramo da je navedeni zahtev koji se odnosi na pomenutu tehnologiju hidroizolacije na suštinski način odredio pobjednika u sva tri postupka javne nabavke, odnosno sa velikom verovatnoćom odredio da će ugovori biti dodeljeni ponuđaču, odnosno grupi ponuđača gde će se kao podizvođač ili član grupe ponuđača pojaviti „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM” d.o.o. Novi Sad, kako se na kraju zaista i desilo.

- Zajedničko svim navedenim postupcima jeste i to što je vrednost prihvaćenih ponuda (odnosno zaključenih ugovora) tek neznatno ispod procenjenih vrednosti javnih nabavki, što se sa visokim stepenom verovatnoće može povezati sa odsustvom konkurencije.

- Vrednost zahtevanih specifičnih radova na hidroizolaciji (HIO-tehnologija) izuzetno je mala, te je krajnje neobično i neshvatljivo to što je na osnovu takve stavke suštinski određen pobjednik u postupcima sve tri javne nabavke izuzetno velikih procenjenih vrednosti.

- Suštinski ekonomski dobitnici ovakvog postupka javne nabavke upravo su oni članovi grupe ponuđača koji će izvršavati najveći deo predmeta javne nabavke, a ne „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM” d.o.o. Novi Sad.

- Sve tri javne nabavke finansirala je Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima.

### III OPIS SLUČAJEVA

Predmet ove studije slučaja je više postupaka javnih nabavki za obavljanje radova na izgradnji, rekonstrukciji, adaptaciji i sanaciji školskih objekata koje su tokom 2019. sprovedene u Novom Pazaru,<sup>1</sup> Koceljevi<sup>2</sup> i Beogradu (opština Palilula)<sup>3</sup>. Specifičnost i razlog izrade ove uporedne studije jeste to što je primećena izuzetno velika i neobična sličnost u pogledu bitnih delova sadržine konkursne dokumentacije – dodatnih uslova za učešće i vrlo specifičnih tehničkih zahteva kod potpuno različitih naručilaca, a koji su u krajnjoj liniji imali iste ili slične posledice: odsustvo konkurencije i dodelu ugovora istim, odnosno sličnim ponuđačima (sa mogućim minimalnim razlikama u pogledu pojedinih članova grupe ponuđača kojima je dodeljen ugovor o javnoj nabavci). U dve od tri nabavke podneta je samo jedna ponuda, koja je na kraju i izabrana kao najpovoljnija, a u sva tri slučaja su ponude izabranog ponuđača bile veoma blizu procenjenoj vrednosti javne nabavke.

Takođe, predmet nabavke se u sva tri postupka sastojao iz niza vrlo kompleksnih i vrednih građevinskih radova (u vrednosti od više desetina ili stotina miliona dinara) – u pitanju su bili zemljani, zidarski, betonski, armirački, izolatorski, bravarski, stolarski i drugi radovi. Među svim ovim velikim, vrlo vrednim, vrlo kompleksnim i u smislu okončanja i ispunjenja predmeta ugovora vrlo značajnim poslovima, nalazi se i jedna (!) stavka koja se odnosi na određenu specifičnu tehnologiju hidroizolacije i uklanjanje problema kapilarne vlage. Reč je, dakle, o samo jednoj stavci malog obima i, sledstveno tome, izuzetno male vrednosti u odnosu na vrednost celokupnog predmeta javne nabavke – vrednost te stavke u odnosu na celinu posla meri se **promilima**, dakle nije reč čak ni o procentima. Ovu činjenicu iznosimo odmah na početku, jer je smatramo vrlo važnom za razumevanje ove studije slučaja, kao i niza drugih studija koje su se bavile neobično sličnim (čak i istim) problemom kod drugih naručilaca.<sup>4</sup>

Budući da je u sva tri slučaja reč o rekonstrukciji škole, neupitan je značaj, javni interes i potreba za ovom javnom nabavkom, te je u tom pogledu svrsishodnost u pogledu predmeta (pa i izabranog postupka) ovih nabavki nesporna. One jesu potrebne i jesu u javnom interesu. Međutim, prilikom istraživanja i izrade ove studije, u konkursnoj dokumentaciji sva tri postupka je primećeno nekoliko spornih uslova i tehničkih zahteva za koje smo uvereni da su u velikoj meri ograničili konkurenciju, a time i princip „vrednost za novac”. Pre svega je reč o dodatnim uslovima za učešće u postupku javne nabavke – poslovnom kapacitetu u vidu uslova prethodnog iskustva za određene vrste radova na tačno određenoj vrsti objekta, i tehničkom zahtevu u vezi sa posebnom, vrlo

---

<sup>1</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2565327>

<sup>2</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2241678>

<sup>3</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2584671>

<sup>4</sup> Navedimo, na primer, nabavku građevinskih radova na obnovi ustanove socijalne zaštite u Veterniku (javna nabavka broj JNOP 17/2019), ili radova na sanaciji i rekonstrukciji Klinike za interne bolesti Kliničkog centra Vojvodine (javna nabavka broj JN/278-19-O. Ova studija dostupna je na linku <https://cpes.org.rs/rekonstrukcija-kc-vojvodine/>).

specifičnom tehnologijom hidroizolacije, koja je po obimu izuzetno mala i gotovo neznatne vrednosti u odnosu na celokupan posao.

Naime, kako je već napomenuto, u dva od tri pomenuta postupka (u Beogradu i Novom Pazaru) naručiocu su u konkursnoj dokumentaciji (u delu koji se odnosi na dokazivanje poslovnog kapaciteta) zahtevali da ponuđači imaju prethodno iskustvo u izvođenju građevinskih i instalaterskih radova, kao i radova na ugradnji stolarije i liftova na objektima javne namene. Osim toga, u ista dva postupka zahtevan je veliki broj izvršilaca: 120 u Beogradu i čak 250 u Novom Pazaru, pri čemu je bilo predviđeno da se za sve vreme trajanja radova nastava u školama neometano odvija. Pritom je važno napomenuti da naručiocu u datim primerima nisu dali nijedno obrazloženje zašto su građevinski, zidarski, stolarski i drugi radovi na objektima javne namene toliko različiti u odnosu na potpuno iste ili slične radove na zgradama koje nisu javne namene, pa da ne budu priznate i takve reference.

Primera radi, da bismo ukazali na ograničavajuće dejstvo ovakvog uslova navodimo sasvim jednostavan i banalan argument: u ovim postupcima javne nabavke prihvatljivu ponudu ne bi mogli da podnesu ponuđači sa referencama od više desetina milijardi dinara, sa ogromnim iskustvom, koji su možda izgradili ili rekonstruisali celokupne stambeno-poslovne komplekse i naselja – takvi ponuđači ne bi se smatrali prihvatljivim i sposobnim da rekonstruišu osnovnu školu, i to samo zato jer su prethodno radili na objektima „ne-javne” namene. Kako naručilac nije dao kvalitetno obrazloženje koje bi upućivalo na nužnost (!) i/ili izuzetno snažnu i opravdanu potrebu za postojanjem ovakvog ograničenja, smatramo da je ovakvo uslovljavanje naručioca u suprotnosti sa propisima o javnim nabavkama, odnosno da predstavlja kršenje odredbi iz čl. 10, st. 2,<sup>5</sup> i čl. 76, st. 6 ZJN/2012.<sup>6</sup> To je za posledicu imalo snažno i neopravdano ograničenje konkurencije na sasvim mali broj potencijalnih ponuđača (uzevši u obzir i vrednosti reference koje se zahtevaju na objektima javne namene, kao i zahtevani uslov u pogledu broja izvršilaca).

Na nezakonitost ovakvog ograničavanja ukazuje i praksa nadležnih organa. Tako se i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ranije već detaljno bavila ovim problemom, te je u rešenju br. 4-00/2977/2015 od 28.01.2016. godine navedeno sledeće:

*Međutim, kada je u pitanju poduslov sadržan u okviru spornog dodatnog uslova za učešće, a prema kojem najmanje tri od ukupno izgrađenih objekata koji čine traženi poslovni kapacitet moraju biti oni koji se klasifikuju kao objekti javne namene, Republička komisija konstatuje da nije utvrđeno postojanje logičke veze sa predmetom konkretne javne nabavke. (...) Republička komisija konstatuje da je postupajući po predmetnom zahtevu za zaštitu utvrdila da je osnovano ukazano da je u konkretnom*

---

<sup>5</sup> Čl. 10, st. 2 ZJN/2012: Naručilac ne može da ograniči konkurenciju, a posebno ne može onemogućavati bilo kog ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka, niti korišćenjem diskriminatornih uslova, tehničkih specifikacija i kriterijuma.

<sup>6</sup> Čl. 76, st. 6 ZJN/2012: Naručilac određuje uslove za učešće u postupku tako da ti uslovi ne diskriminišu ponuđače i da su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.

*slučaju sadržina dodatnog uslova za učešće u postupku javne nabavke u vezi sa potrebnim nivoom poslovnog kapaciteta određena na način koji predstavlja povredu člana 76, stav 6 u vezi sa članom 10, stav 1 ZJN.*

Ipak, i pored zaključka da je ovaj protivzakonit uslov snažno ograničio konkurenciju, smatramo da je opisana tehnologija hidroizolacije zahtev kojim su naručioci još snažnije uticali na ograničenje (nepostojanje) konkurencije, čime su faktički i opredelili ponuđača kojem je na kraju dodeljen ugovor. U sva tri postupka naručioci su sasvim jasno i precizno postavili uslov da se od ponuđača zahteva prethodno iskustvo *na ugradnji horizontalne hidroizolacije primenom kompletne HIO-tehnologije ili odgovarajuće* (u slučaju rekonstrukcije Pete gimnazije čak su izostavljene i reči „ili odgovarajuće“). Kao što će se dalje u tekstu sasvim jasno videti, HIO-tehnologija po svom procesu (obrada plastične šine na licu mesta, te ugradnja plastične šine bez potrebe za dodatnim ukucavanjem kajli radi stabilnosti), materijalima (HIO-šina) i potrebnim mašinama jeste sasvim posebna tehnologija za koju ne postoji ekvivalentna („odgovarajuća“) tehnologija, u smislu ispunjavanja tehničkih zahteva na kojima su naručioci insistirali. Osim toga, u sva tri slučaja naručioci su postavili i dodatni uslov tehničkog kapaciteta, gde se između ostalog zahteva da ponuđači raspolažu mašinama i alatima koji su krajnje specifični i potrebni upravo za izvođenje HIO-tehnologije (abrihter za obradu šine na licu mesta, mašine za presecanje zidova i pumpe za injektiranje).

Istovremeno, opis izvođenja hidroizolacije i postavljanja HIO-šine naveden u konkursnoj dokumentaciji gotovo je istovetan sa tekstualnim i slikovnim opisom načina izvođenja navedene tehnologije koji je dostupan na internet stranici kompanije „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM“. Osim činjenice da je reč o tehnologiji koja je razvijena kao posebno pogodna za crkve, manastire, stare zgrade, odnosno zidove debljine i preko 5 metara, na internet stranici kompanije „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM“ iz Novog Sada<sup>7</sup> saznajemo i sledeće:

*HIO-tehnologija® je sopstvena tehnološka inovacija, autentični srpski brend koji smo razvili i usavršili pre 20 godina, ugradili je u preko 260 crkava i više stotina drugih kapitalnih objekata, kao i više stotina porodičnih zgrada u zemlji i inostranstvu. **Oblik HIO-master šine® i način ugradnje su patentirani, HIO-master šina® i HIO-tehnologija® su zaštićene robne marke.***

Uvidom u patentnu dokumentaciju,<sup>8</sup> naročito patentne spise br. 49324 i br. 51833,<sup>9</sup> može se zaključiti da je tekst o načinu izvođenja horizontalne hidroizolacije sa

<sup>7</sup> <https://www.hio-technology.com/>

<sup>8</sup> <http://pub.zis.gov.rs/rs->

[pubserver/document?PN=YU27398%20YU%2027398&iDocId=78578&iPosition=0&iFormat=0](http://pub.zis.gov.rs/rs-pubserver/document?PN=YU27398%20YU%2027398&iDocId=78578&iPosition=0&iFormat=0)

<http://pub.zis.gov.rs/rs-pubserver/document?iDocId=88550&iepoch=.pdf>

<http://reg.zis.gov.rs/patreg/?fileId=P-1998/00000273>

navedene pozicije konkursne dokumentacije gotovo sasvim preuzet iz opisa tehnologije patentnih spisa. U tom smislu, iako su u dva od tri slučaja naručioci naveli da je prihvatljiva i „neka druga tehnologija” izrade horizontalne hidroizolacije koja zadovoljava opisane tehničke karakteristike, važno je naglasiti da **takva tehnologija ne postoji, pošto iz samih patentnih spisa proizilazi da je ova tehnologija patentirana baš zato što je po svojim tehničkim karakteristikama nešto u potpunosti novo, različito i drugačije od drugih tehnologija, zbog čega je patent i priznat.**

Dakle, uzevši u obzir činjenicu da ne postoji druga odgovarajuća tehnologija koja zadovoljava opisane tehničke karakteristike, da ne postoje drugi privredni subjekti sa eventualnim odgovarajućim prethodnim iskustvom u pogledu navedene tehnologije, te da je ona zaštićena po Zakonu o žigu, smatramo da je tehnički opis i zahtev u pogledu izvođenja horizontalne hidroizolacije predmetne javne nabavke **ključni zahtev koji je naj snažnije mogao uticati na ograničenje konkurencije, te uticati na to da se i pre kraja postupka javne nabavke osnovano pretpostavi ko će biti „pobednik” u postupku javne nabavke, tj. da će ugovor o javnoj nabavci moći da bude dodeljen samo ponuđaču (ili grupi ponuđača) gde se kao podizvođač ili član grupe ponuđača nalazi i „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM”** (ili, alternativno tome, gde je isti privredni subjekt dao odgovarajuće saglasnosti za korišćenje zaštićene tehnologije, što se suštinski svodi na isto).

Postavlja se pitanje zašto je insistirano baš na ovoj tehnologiji. Zašto nije bila moguća nijedna druga od brojnih tehnologija koje se odnose na poslove hidroizolacije, budući da je HIO-tehnologija samo jedna od mnogih, i pritom lokalnog karaktera, te posebno pogodna za zidove debljine nekoliko metara, kako se može saznati sa portala vlasnika patenta. Pritom ovde ne sporimo očigledne kvalitete i prednosti navedene HIO-tehnologije koje su utvrđene i patentnim spisima, ali je sporno to što nije dozvoljena nijedna druga od mnogobrojnih mogućih tehnologija rešavanja problema vlage, čime bi se omogućila stvarna konkurencija: moglo se javiti više ponuđača, što bi za posledicu imalo i nižu cenu. Teško je poverovati da je ponuđač koji veruje ili zna da je jedini ponuđač zaista ponudio i najpovoljniju moguću cenu, i da nije iskoristio konkretne okolnosti kako bi maksimizovao svoj profit kroz maksimalno visoku cenu. To dokazuje i činjenica da je u sva tri posmatrana postupka vrednost prihvaćene ponude bila tek nešto neznatno ispod procenjene vrednosti radova.

Pomenimo i to da su u postupku nabavke u Koceljevi stigle ukupno tri ponude, od kojih su dve odbijene upravo zato što nisu bili ispunjeni uslovi tehničkog kapaciteta u vezi sa HIO-tehnologijom: ponuđači nisu posedovali mašine potrebne i specifične baš za HIO-tehnologiju. Ponuda odbijenog ponuđača iznosila je 77.681.713,92 dinara bez PDV-a, dok je cena izabrane ponude iznosila 95.832.804,57 dinara bez PDV-a, zbog čega možemo zaključiti sledeće:

---

<sup>9</sup> Nosilac patenta je Stevan Oberknežev, po informacijama sa <https://www.hio-technology.com/> osnivač „HIO-Hidroizolacija Oberknežev” (kasniji naziv „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM”, a još kasnije „HIO-SYSTEM” d.o.o.).



– iako su postojale tri ponude, konkurencije suštinski nije bilo: sve druge potencijalne ponude automatski su bile neprihvatljive jer nisu bili ispunjeni formalni uslovi u vezi sa zahtevanom hidroizolacionom tehnologijom;

– **insistiranje na tačno određenoj tehnologiji hidroizolacije u samo jednoj stavci radova** (čija je realna tržišna vrednost u odnosu na celinu posla tek nekoliko promila) **vodila je prihvatanju gotovo 25% skuplje ponude!** Dakle HIO-radovi su se za tu razliku u vrednosti ponude u odnosu na realnu tržišnu cenu posla hidroizolacije mogli obaviti pedesetak puta, odnosno bar više desetina puta. Ili drugačije, zahtevana HIO-tehnologija (čija je realna tržišna vrednost tek nekoliko hiljada evra) **vodila je prihvatanju ponude skuplje za 18.142.090,65 dinara**, odnosno za skoro **21.770.508,78** dinara ukoliko se u obzir uzme vrednost razlike cena sa PDV-om (što je u ovom slučaju pravilnije, jer je reč o nabavci iz oblasti građevine). **Toliko je ovaj zahtev u ovom konkretnom slučaju koštao naručioca i građane Srbije, budući da je navedena ponuda odbijena samo zato što nisu bili ispunjeni tehnički kapaciteti povezani sa HIO-tehnologijom.**

Navođenje činjenice da je HIO-tehnologija predviđena projektnom dokumentacijom (kako je naručilac u Novom Pazaru odgovorio potencijalnom ponuđaču), te da se zato nalazi kao zahtev i u konkursnoj dokumentaciji predstavlja kršenje odredbi iz čl. 72 ZJN, jer je reč o načinu izvođenja radova koji direktno upućuje na tačno određenog ponuđača, a ne postoje drugi odgovarajući radovi u odnosu na precizno opisane i tehničke karakteristike, koje su baš zato i priznate odgovarajućim patentom. Naručioci su morali dozvoliti i druge metode hidroizolacije koje bi mogle na zadovoljavajući način rešiti problem vlage, jer nisu dali suštinsko, tehničko obrazloženje zašto se problem može uspešno rešiti primenom samo te tehnologije i nijedne druge. Sa druge strane, da je zaista bila **nužna** samo ta tehnologija rešavanja vlage odnosno horizontalne hidroizolacije, naručioci su tada mogli i morali da tu vrstu posla izdvoje u poseban ugovor i posebnu javnu nabavku, koja bi se sprovela nezavisno od ostatka posla, kako se ovom po obimu, količini i vrednosti zaista minornom stavkom ne bi odmah u startu ograničila konkurencija i odredio pobednik u postupku javne nabavke.<sup>10</sup> Prema detaljnim opisima iz patentnih spisa i opisa na samoj internet stranici, HIO-tehnologija u potpunosti može da se izvodi nezavisno od ostatka posla (bilo da se sprovodi pre, u toku ili nakon ostatka posla). Taj zaključak takođe izvodimo iz činjenice da naručioci

---

<sup>10</sup> Odličan primer za to je slučaj škole u Koceljavi: navedeni specifični uslovi koji su suštinski opredelili pobednika u postupku javne nabavke bili su karakteristični za deo javne nabavke koji se odnosi na adaptaciju i sanaciju postojećih školskih objekata, **zbog čega smatramo da nije bilo svrsishodno istim postupkom javne nabavke pribavljati i radove koji se tiču izgradnje potpuno novog školskog objekta – fiskulturne sale**. Da je ova nabavka bila razdvojena na najmanje dve javne nabavke, u delu javne nabavke koji se odnosio na izgradnju potpuno nove fiskulturne sale i gde nisu postojala specifična ograničenja u pogledu tehnologije hidroizolacije svakako bi postojala veća konkurencija, a sledstveno tome bi se mogla očekivati i znatno povoljnija cena. Iz navedenog razloga smatramo da **predmet javne nabavke nije svrsishodno oblikovan**, budući da su se bez ikakvih praktičnih i formalnih problema mogle formirati dve zasebne celine, gde uslovi i zahtevi iz jedne celine ne bi uticali na ograničenje konkurencije u drugoj celini.

nijednim objašnjenjem nisu ukazali ili objasnili da postoji nužnost da se navedena pozicija nalazi u istoj javnoj nabavci sa drugim pozicijama.

Još jedna „zanimljivost“ uočena kod postupka javne nabavke u Koceljevi jeste i detalj iz prepiske naručioca i potencijalnog ponuđača, koji se u više navrata obraćao naručiocu tražeći izmene konkursne dokumentacije u delu koji se odnosi na HIO-tehnologiju.<sup>11</sup> Svojim primedbama i argumentacijama potencijalni ponuđač je izuzetno dobro osvetlio i prikazao nedozvoljena ograničenja u pogledu konkurencije i diskriminacije koja proizilaze iz zahtevanja HIO-tehnologije, te je na kraju i predložio čitav niz drugih mogućih tehnologija hidroizolacije i saniranja vlage, na šta, međutim, nije dobio pozitivan odgovor od naručioca. U tom smislu, značajan je odgovor koji je naručilac objavio 02.04.2019. godine, u kojem pokušava da opravda uslov tehničkog kapaciteta, budući da je potencijalni ponuđač stavio primedbe da zahtevane mašine ukazuju upravo na HIO-tehnologiju i time ograničavaju konkurenciju:

*Zahtevane mašine su neophodne da bi se izveli radovi na hidroizolaciji na način predviđen projektom, a sve u skladu sa predmetom nabavke i članom 76 Zakona o javnim nabavkama. (...) Abrihter je mašina koja se u projektovanoj tehnologiji primenjuje za brušenje (tanjenje) šina. Abrihter služi da podjednako i sa gornje i sa donje strane brusi šinu na željenu debljinu. (...) Sam taj postupak tanjenja šine u abrihteru je ono što nas izdvaja od ostalih izvođača koji se takođe bave presecanjem zidova i ugradnjom nekih drugih materijala.*

Iz ovog citiranog dela možemo izvesti sledeće pretpostavke:

– Sa visokim stepenom verovatnoće **može se pretpostaviti da su naručilac i ponuđač** (ili najmanje jedan član grupe ponuđača) **bili u nedozvoljenoj komunikaciji prilikom sprovođenja postupka javne nabavke**, najmanje u delu sastavljanja ovog odgovora na pitanje, čime je na nepopravljiv način narušen integritet postupka javne nabavke, odnosno prekršene odredbe iz čl. 23 ZJN/2012<sup>12</sup> o zaštiti integriteta postupka javne nabavke. Usled navedenih pravila, obaveza je naručioca da odbije ponudu ponuđača u slučaju postojanja nedozvoljene komunikacije i radnji iz čl. 23. ZJN/2012, kao i da o tim radnjama obavesti nadležne organe. **Iz rečenične konstrukcije koja je korišćena i koja je objavljena, čini se da je reč o odgovoru koji je umesto naručioca napisao jedan od ponuđača (onaj koji nudi HIO-tehnologiju), a da je naručilac nedovoljno pažljivo i bez obrade objavio deo odgovora u kojem ponuđač o sebi govori u prvom licu.**

---

<sup>11</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PitanjalOdgovoriKonkursna.aspx?idd=2273025&idp=2241711> ,  
<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PitanjalOdgovoriKonkursna.aspx?idd=2276612&idp=2241711> ,  
<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/IzmenaKonkursneDokumentacije.aspx?idd=2280774&idp=2241711> .

<sup>12</sup> Član 23: Lice koje je učestvovalo u planiranju javne nabavke, pripremi konkursne dokumentacije ili pojedinih njenih delova, i sa njim povezano lice ne može nastupati kao ponuđač ili kao podizvođač ponuđača, niti može sarađivati sa ponuđačima ili podizvođačima prilikom pripremanja ponude. U tom slučaju naručilac je dužan da odbije ponudu i da bez odlaganja obavesti nadležne državne organe. Ako je ponuđač, odnosno podnosilac prijave neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled neku korist ili pokušao da sazna poverljive informacije ili da na bilo koji način utiče na postupanje naručioca u toku postupka javne nabavke, naručilac je dužan da hitno obavesti nadležne državne organe.

– Druga mogućnost je pretpostavka da naručilac *nije* bio u nedozvoljenoj komunikaciji sa ponuđačem koji izvodi HIO-tehnologiju, odnosno da *nisu* narušena pravila o integritetu postupka već da je naručilac napravio neku teško shvatljivu, neobičnu i izuzetno retku gramatičku i leksičku grešku u kucanju, zbog koje samo izgleda kao da je izvođač HIO-tehnologije sastavio odgovor za naručioca i pisao o sebi u prvom licu, iako nije. Dakle, vrlo, vrlo neobična i nadasve neuobičajena greška u kucanju.

Pored već navedenih spornih elemenata iz konkursne dokumentacije, ističemo još jedan problem i neusaglašenost sa Zakonom o javnim nabavkama. Naime, **naručioci su u sva tri posmatrana postupka kao poseban uslov zahtevali i obavezan obilazak lokacije**. U suprotnom, pošto se radi o uslovu za učešće u postupku javne nabavke, ponuda postaje neprihvatljiva. Kako smo već naveli, ove nabavke su sprovedene tokom 2019. I 2020. godine, kada je već uveliko bio poznat stav nadležnih organa da je obavezan obilazak lokacije protivzakonit zahtev kojim se krši načelo jednakosti ponuđača iz čl. 12 ZJN/2012.<sup>13</sup>

Osim toga, ovim zahtevom vrši se diskriminacija ponuđača koji se time izlažu nepotrebnim troškovima, budući da je obaveza naručioca da pripremi konkursnu dokumentaciju tako da ponuđači mogu da pripreme prihvatljivu ponudu.<sup>14</sup> Dakle, konkursna dokumentacija bi trebalo da sadrži sve potrebne informacije za podnošenje prihvatljive ponude, uključujući opise poslova i količine, bez potrebe da se neke informacije saznaju „na licu mesta”, tj. kroz obavezan obilazak. Smatramo da obilazak lokacije može biti samo korisna mogućnost za ponuđače ali ne i obaveza, između ostalog i zato što kroz institut obaveznog obilaska **naručilac stiže precizan uvid ko će se sve pojaviti kao ponuđač**, što je informacija koja je sama po sebi **znatan koruptivni rizik**.

Po pitanju nezakonitosti zahteva o obaveznom obilasku 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*

---

<sup>13</sup> Čl. 12 ZJN/2012: Naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima. Naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač.

<sup>14</sup> Čl. 61 ZJN/2012: Naručilac je dužan da pripremi konkursnu dokumentaciju tako da ponuđači na osnovu nje mogu da pripreme prihvatljivu ponudu.

*nabavke koji se odnosi na period pripreme ponude, potencijalni ponuđači dovedeni u neravnopravan položaj.*<sup>15</sup>

Takođe napominjemo da je i pre objavljivanja poziva za podnošenje ponuda za predmetnu javnu nabavku već postojala višegodišnja i bogata praksa Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u pogledu nezakonitosti zahtevanja obilaska lokacije, te da je taj stav već uveliko bio poznat u stručnoj javnosti.<sup>16</sup>

Na kraju prikaza slučaja treba reći i to da je u slučaju javne nabavke u Novom Pazaru potencijalni ponuđač „Stambenogradnja” d.o.o. Tutin podneo blagovremeni zahtev za zaštitu prava, u fazi pre isteka roka za podnošenje ponuda, kojim je osporavana sadržina konkursne dokumentacije. Zahtev za zaštitu prava je podnet 26.12.2019. godine. Republička komisija međutim nikad nije rešavala ovaj zahtev, budući da je sam podnosilac zahteva 07.01.2020. godine podneo pisano izjašnjenje o odustajanju od zahteva za zaštitu prava. Nakon toga je naručilac zaključkom obustavio postupak zaštite prava, te nastavio postupak javne nabavke i okončao ga dodelom ugovora.

Razlozi zbog kojih je podnosilac zahteva povukao zahtev ostaju nepoznati. Smatramo da razlozi povlačenja sigurno nisu u neosnovanosti iznetih primedbi jer, kako je i pokazano, navedeni sporni delovi konkursne dokumentacije zaista jesu suprotni zakonu i predstavljaju nezakonita ograničenja konkurencije; osim toga, već postoji i obimna praksa nadležnih državnih organa koja ukazuje na nedozvoljenost takvog postupanja. Velika je šteta što postupak zaštite prava nije meritorno okončan pred Republičkom komisijom za zaštitu prava, jer smo uvereni da bi Republička komisija usvojila zahtev za zaštitu prava i utvrdila nezakonitosti u sadržini konkursne dokumentacije. To bi svakako moralo posledično uticati i na niz drugih javnih nabavki kod drugih naručilaca koje sadrže gotovo (ako ne i potpuno) identične dodatne uslove za učešće u postupku javne nabavke, i iste ili slične sasvim specifične tehničke zahteve u pogledu primene posebne i zaštićene HIO-tehnologije (takođe po obimu i količini izuzetno male vrednosti u odnosu na celinu posla), a koje su opet rezultirale dodelom ugovora ponuđaču / grupi ponuđača istog ili sličnog sastava.

---

<sup>15</sup> <https://www.dri.rs/php/document/download/3297/1>

<sup>16</sup> Rešenje Republičke komisije br. 4-00-24/2017 od 07.02.2017.

## IV ZAKLJUČAK

U ovoj studiji opisani su slučajevi nabavki radova kod više različitih naručilaca sprovedenih tokom 2019. i 2020. godine. Sve ove radove sprovedla je i finansirala Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima. U sva tri opisana postupka velikih procenjenih vrednosti (ukupno preko milijardu dinara!) konkursna dokumentacija sadržala je gotovo iste diskriminatorne dodatne uslove kojima su naručiocci na više nedozvoljenih načina ograničili konkurenciju. Ovde posebno ističemo specifične tehničke zahteve, kao što su obavezno prethodno iskustvo u radu na objektima visokogradnje javne namene, insistiranje na specifičnoj i zaštićenoj metodologiji horizontalne hidroizolacije (HIO-tehnologija), kao i obavezan obilazak lokacije. Zbog svega navedenog konkurencija praktično nije postojala, te su ugovori dodeljivani istom ponuđaču, odnosno grupi ponuđača čiji je podizvođač u svim postupcima bio i „HPS HIO-PROTECTION SYSTEM” d.o.o. Novi Sad. S obzirom na izuzetno malu vrednost ovih radova, još jednom i u zaključku napominjemo ono što smo već naveli: iako je ovaj tehnički zahtev suštinski opredelio pobjednika u postupku javne nabavke, pravi ekonomski dobitnik su oni članovi grupe ponuđača koji će izvoditi najveći deo radova.

Naručiocci nisu opravdali ovakva ograničenja na zadovoljavajući način koji bi eventualno mogao da objasni i opravda postojanje ovako ograničavajućih uslova i zahteva. Smatramo da navedena obrazloženja i ne postoje (u suprotnom bi svakako bila data), te da navedeni uslovi i zahtevi nisu u objektivnoj i logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, da neopravdano ograničavaju konkurenciju, i predstavljaju kršenje propisa o javnim nabavkama. Imajući u vidu da postoji veći broj dostupnih tehnologija izvođenja hidroizolacije, naglašavamo da je dužnost naručilaca bila da ovu stavku opišu na način koji ne bi ograničio konkurenciju i/ili unapred opredelio pobjednika u postupku javne nabavke, odnosno da su morali da dozvole i druge načine izvođenja radova na hidroizolaciji koji bi na zadovoljavajući način rešili postojeći problem.

Ukoliko je ipak postojala opravdana potreba (koja nije objašnjena) da se primeni samo navedena HIO-tehnologija hidroizolacije, tada su naručiocci morali da obezbede da se navedeni radovi izvedu kroz zaseban ugovor o javnoj nabavci i zaseban postupak javne nabavke, kako bi se izbeglo ograničavanje konkurencije u celini posla zbog ove vrlo male stavke. Ovo bi svakako otvorilo put povećanju broja potencijalnih ponuda, a sledstveno tome i povećalo šanse za postizanjem povoljnije cene za naručioca u odnosu na cenu postignutu u posmatranom postupku javne nabavke.

Kako je ovde reč o više neobično sličnih javnih nabavki, sa predmetom koji se odnosi na rekonstrukciju/adaptaciju/sanaciju javnih objekata, a kod potpuno različitih i geografski udaljenih naručilaca, „zanimljivo” je da se koriste gotovo identični uslovi i tehnički zahtevi, čak i na nivou skoro istih rečeničnih konstrukcija. Jednako je „zanimljiva” i činjenica da je sve pomenute nabavke finansirala i sprovedla Kancelarija za javna ulaganja. Upravo zbog toga potrebno je ispitati koliko su navedene neobične

sličnosti i ograničenja posledica htenja i potrebe naručilaca, odnosno komisije za javnu nabavku, a koliko posledica toga što je u sve tri nabavke isti izvor finansiranja i što je eventualno isto lice izrađivalo projektno-tehničku dokumentaciju.