

STUDIJA SLUČAJA

OBILAZNICA OKO NOVOG PAZARA

GRAD NOVI PAZAR

2021.

I UVOD

- **Naručilac:** Javno preduzeće „Putevi Srbije“, Bulevar kralja Aleksandra br.282, Beograd, <https://www.putevi-srbije.rs/>
- **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
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je bila predviđena u planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Rehabilitacija državnog puta I-B reda br. 22, obilaznica oko Novog Pazara, u dužini od L=2,3km, JN br. 67/2021
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 166.666.600,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 212.780.196,07 dinara bez PDV-a
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 212.780.196,07 dinara bez PDV-a
- **Način okončanja postupka:** Odluka o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 46 dana
- **Vrednost zaključenog ugovora:** 212.780.196,07 dinara bez PDV-a
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- Javno preduzeće „Putevi Srbije“ je tokom septembra i oktobra meseca 2021. godine sprovedo javnu nabavku radova - Rehabilitacija državnog puta I-B reda br. 22, obilaznica oko Novog Pazara, u dužini od 2,3km. Procenjena vrednost javne nabavke je iznosila 166,7 miliona dinara bez PDV-a. Prethodni postupak za izgradnju ove deonice obilaznice, koji je bio raspisan krajem jula 2021. godine, obustavljen jer nije bilo zainteresovanih ponuđača;
- U predmetnom postupku javne nabavke ponudu je podneo samo ponuđač Novi Pazar put d.o.o. i njemu je u skladu sa ZJN dodeljen ugovor po ceni koja je bila za preko 46 miliona dinara veća od procenjene vrednosti. U obrazloženju odluke je navedeno da je cena izabranog ponuđača prihvatljiva iako je veća od procenjene vrednosti, s obzirom da komisija na osnovu predmeta i predračuna utvrdila da su cene na nivou važećih tržišnih vrednosti;
- Rok za završetak radova iznosi 120 dana, a s obzirom da će izabrani ponuđač radove izvoditi tokom zimskih meseci, postavlja se pitanje da li je ovaj rok realno određen, odnosno da li je nakon obustave prethodnog postupka sa istim predmetom trebalo sačekati sa pokretanjem novog;
- Preduzeće Novi Pazar put d.o.o. kome je dodeljen ugovor u predmetnom postupku javne nabavke je i prošle godine bilo akter krajnje zanimljivih postupaka javnih nabavki, samo drugog naručioca - Grada Novog Pazara. Tako mu je jednom prilikom ugovor dodeljen u pregovaračkom postupku (nakon obustave otvorenog postupka), a nakon što je cenu ponuđenu u otvorenom postupku (koja je bila iznad procenjene vrednosti) snizio za samo 12 dinara. Isto tako, ovom preduzeću je u jednom otvorenom postupku dodeljen ugovor kao jedinom ponuđaču i to sa ponudom koja je bila 4 dinara i 52 pare niža u odnosu na procenjenu vrednost;
- Od januara 2020. godine, vlasnik 100% kapitala u preduzeću Novi Pazar put d.o.o. je kompanija Inkop d.o.o. iz Ćuprije koja je u vlasništvu Zvonka i Žarka Veselinovića i Milana Radojčića, potpredsednika Srpske liste.

III OPIS SLUČAJA

Predmet ove studije slučaja je postupak javne nabavke radova - Rehabilitacija državnog puta I-B reda br. 22, obilaznica oko Novog Pazara, u dužini od 2,3km, koju je tokom septembra i oktobra meseca ove godine sproveo Javno preduzeće „Putevi Srbije“. Navedeni radovi zapravo predstavljaju nastavak izgradnje obilaznice oko Novog Pazara, tačnije deonice od Vareva ka Paralovu, a izvođač radova je u obavezi da izvrši čišćenje i sređivanje terena, asfaltiranje puta, betoniranje potpornih zidova i postavljanje signalizacije i druge opreme. Procenjena vrednost javne nabavke iznosi 166.666.600,00 dinara bez PDV-a, a konkursnom dokumentacijom je predviđen rok od 120 dana za završetak radova¹.

Na poziv za podnošenje ponuda objavljen na Portalu javnih nabavki 09.09.2021. godine odazvao se samo jedan ponuđač - Novi Pazar put d.o.o. i njemu je dodeljen ugovor iako je ponudio cenu za preko 46 miliona dinara veću od procenjene vrednosti javne nabavke, odnosno 212.780.196,07 dinara bez PDV-a. U obrazloženju odluke je navedeno da je cena izabranog ponuđača prihvatljiva “iako je ponuđena ukupna cena veća od procenjene vrednosti javne nabavke, s obzirom da je analizom dostavljenog predmeta i predračuna komisija utvrdila da su cene na nivou važećih tržišnih vrednosti”.

Inače, treba napomenuti da izgradnja obilaznice oko Novog Pazara traje čitavih 15 godina, te da bi njenom izgradnjom trebalo da se izmesti saobraćaj iz centra grada. Javna nabavka za izgradnju ove deonice obilaznice je prethodno već raspisivana krajem jula meseca, ali je obustavljena iz razloga što nije bilo zainteresovanih ponuđača².

1. Izbor ponude preko procenjene vrednosti i odsustvo konkurencije

U predmetnom postupku javne nabavke najpre upada u oči činjenica da je naručilac izabrao ponudu iznad procenjene vrednosti.

Članom 146. Zakona o javnim nabavkama propisano je da naručilac donosi odluku o dodeli ugovora ako je u stručnoj oceni ponuda utvrđeno da su se stekli uslovi za dodelu ugovora. Pri tome naručilac može da dodeli ugovor ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke.

Za razliku od prethodnog Zakona o javnim nabavkama, prema kome je naručilac mogao da dodeli ugovor ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke, ali samo pod određenim uslovima (ako ponuđena cena nije veća od uporedive tržišne cene i ako su ponuđene cene u svim odgovarajućim ponudama veće od procenjene vrednosti javne nabavke), novi zakon u tom smislu ne postavlja dodatne uslove. Ukoliko

¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/46096>

² <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/41136>

naručilac raspolaže sa dovoljno novca u svom budžetu, on može da izabere ponudu koja prelazi iznos procenjene vrednosti. Eventualne obaveze naručilac će imati samo u pogledu izmene plana javnih nabavki.

Dakle, u konkretnom slučaju naručilac je postupio u skladu sa zakonom. I pored toga, međutim, ovde se može postaviti nekoliko pitanja.

Pre svega, da li je naručilac procenjenu vrednost utvrdio u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama?

U skladu sa ZJN procenjena vrednost predmeta javne nabavke mora da bude objektivna, zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta predmeta javne nabavke, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl. i mora da bude validna u vreme pokretanja postupka. Takođe, prema ZJN, naručilac ukupnu vrednost radova, kao i dobara i usluga neophodnih za izvođenje radova može odrediti i na osnovu vrednosti iz tehničke dokumentacije Studije opravdanosti, Projekta za građevinsku dozvolu ili Projekta za izvođenje radova. Izračunavanje procenjene vrednosti javne nabavke radova zasniva se na ukupnoj vrednosti radova kao i dobara i usluga neophodnih za izvođenje radova, uključujući i ukupnu procenjenu vrednost dobara i usluga koje eventualno naručilac stavlja na raspolaganje izvođaču pod uslovom da su neophodni za izvođenje radova.

Podsetimo, u konkretnom slučaju izabrani ponuđač je ponudio cenu koja je bila za oko trećinu veća od procenjene vrednosti (46 miliona dinara ili blizu 400 hiljada evra). Naručilac je pri tome u obrazloženju naveo da je komisija za javnu nabavku analizom predmeta i predračuna utvrdila da su ponuđene cene na nivou važećih tržišnih vrednosti.

S tim u vezi može se nadalje postaviti pitanje da li su ponuđene cene zaista bile na nivou važećih tržišnih vrednosti kako je naveo naručilac u obrazloženju odluke ili je prihvatanje ponude za skoro trećinu veće od procenjene vrednosti posledica nepostojanja konkurencije? Naime, predmetna nabavka je samo jedan u nizu primera postupaka u kojima se javio samo jedan ponuđač³. U takvim okolnostima cenu manje određuje tržište, a više taj jedan ponuđač. Na taj način, time što je propustio da u skladu sa zakonom obezbedi konkurenciju, naručilac je zapravo učinio i povredu načela ekonomičnosti postupka.

Zanimljivo je da se slična situacija dogodila i početkom 2020. godine, kada je u postupku javne nabavke rekonstrukcije gradskih ulica i lokalnih puteva, za partiju broj 1 koja se odnosila na obnovu 42 ulice kao jedini ponuđač javio Novi Pazar put d.o.o. sa cenom od 162.199.519 dinara (1,35 miliona evra)⁴. Kako je ponuđena cena bila za skoro tri miliona dinara iznad procenjene vrednosti (159.282.771,00 dinara), naručilac Grad Novi Pazar je obustavio

³ Prema poslednje izveštaju Kancelarije za javne nabavke za 2020. godinu prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke je iznosio 2,6 što je na nivou iz 2014. godine. Takođe, prema izveštaju za prvo polugodište 2019. godine, u 2018. godini i prvom polovini 2019. godine, zastupljenost ugovora za koje je pristigla samo jedna ponuda je iznosila čak 55%. Isto tako, istraživanje Topličkog centra za demokratiju je pokazalo da je od 100 finansijski najvrednijih ugovora u 2020. godini, čak 79 zaključeno u postupcima u kojima je podneta samo jedna ponuda.

⁴ <https://www.novipazar.rs/javne-nabavke>

postupak za ovu partiju i pokrenuo pregovarački postupak sa jedinim ponuđačem Novi Pazar put d.o.o. Kao rezultat pregovora sa naručiocem, izabrani ponuđač je cenu ponuđenu u otvorenom postupku snizio za „čitavih“ 12 dinara (na 162.199.507 dinara)⁵, s tim da su radovi na kraju, ako je suditi po Odluci o izmeni ugovora, koštali zapravo mnogo više i od prvobitno ponuđene cene, odnosno 162.958.121,40 dinara⁶!

Isti ovaj ponuđač je, takođe bez konkurencije, izabran i u postupku javne nabavke radova na investicionom održavanju ulice Branislava Bakračevića u Novom Pazaru, ovog puta u otvorenom postupku i sa ponudom koja je bila čitavih 4 dinara i 52 pare niža u odnosu na procenjenu vrednost javne nabavke⁷. I ko zna koliko je još sličnih primera. Ni u jednom nije prekršen zakon, ali svi pokazuju izvesne sličnosti i tendencije trošenja mnogo više novca poreskih obveznika nego što je zaista potrebno zbog nedostatka konkurencije.

Odsustvo konkurencije, kao što smo mnogo puta do sada pisali, može biti posledica ili favorizovanja tačno određenog ponuđača kroz dodatne uslove ili tehničke specifikacije, ili jednostavno posledica podele tržišta. Podela tržišta predstavlja jedan od najčešćih oblika nameštanja ponuda (uz fiktivne ponude, rotirajuće ponude ili uzdržavanje od podnošenja ponuda) i kod ovog oblika nameštanja ponuda postoji (izričit ili prećutan) sporazum između ponuđača o podeli tržišta, na taj način što određeni ponuđači pristaju da ne učestvuju u postupcima javnih nabavki kod određenih naručilaca ili u određenim geografskim područjima.

Da li se u predmetnom postupku javne nabavke i navedenim primerima radi o favorizovanju ponuđača, podeli tržišta ili nečem trećem, ovog puta ćemo ostaviti čitaocima i (kako bi se popularno reklo) nadležnim organima da sami procene.

U tom smislu, na kraju ćemo samo pomenuti činjenicu da je od januara 2020. godine vlasnik 100% kapitala u preduzeću Novi Pazar put d.o.o. kompanija Inkop d.o.o. iz Čuprije, koja je u vlasništvu braće Zvonka i Žarka Veselinovića i Milana Radojčića, potpredsednika Srpske liste sa Kosova, za koje se vezuju brojne afere i protiv kojih su vođeni različiti sudski postupci⁸.

2. Rok za završetak radova

Kod predmetne javne nabavke posebno je zanimljiv i rok za završetak radova određen konkursnom dokumentacijom.

Naime, poziv za podnošenje ponuda je objavljen 9. septembra 2021. godine, odmah nakon što je obustavljen prethodni postupak zbog toga što nije podneta nijedna ponuda. Odluka o dodeli ugovora je doneta 25. oktobra 2021. godine. Na Portalu javnih nabavki u trenutku pisanja studije (sredina novembra) još uvek nije bilo objavljeno obaveštenje o zaključenju

⁵ <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/spustili-cenu-za-12-dinara-na-poslu-od-13-miliona-evra/>

⁶ <https://javnenabavke.novipazar.rs/wp-content/uploads/2019/12/404-275-19/Odluka%20404-17-20.pdf>

⁷ <https://www.novipazar.rs/javne-nabavke>

⁸ <https://insajder.net/sr/sajt/tema/15589/>

ugovora. S obzirom na učešće samo izabranog ponuđača, pretpostavka je da u postupku neće biti izjavljen zahtev za zaštitu prava i da će izabrani ponuđač biti uveden u posao najverovatnije tokom novembra.

Imajući u vidu navedeno, te kako je konkursnom dokumentacijom određen rok od 120 dana za završetak radova, to praktično znači da će izvođač biti u obavezi da očisti i sredi teren, asfaltira put, betonira potporne zidove i postavi signalizaciju i ostalu opremu tokom 4 zimska meseca (decembra, januara, februara i marta) kada vremenski uslovi često otežavaju (pa i onemogućavaju) izvođenje radova. Samim tim postavlja se pitanje da li je naručilac, nakon obustave prethodnog, mogao da sačeka sa sprovođenjem novog postupka makar do proleća, odnosno da li je određen realan rok za završetak radova? Ovo posebno ako se ima u vidu činjenica da izgradnja obilaznice oko Novog Pazara traje već 15 godina, te da u tom smislu nekoliko meseci zaista ne bi napravilo veliku razliku.

3. Izveštaji DRI

Kako bi se lakše sagledala prethodno postavljena pitanja, vredelo bi podsetiti se i na nepravilnosti koje je Državna revizorska institucija (DRI) utvrdila u javnim nabavkama kod JP „Putevi Srbije“ u prethodnih nekoliko godina.

Naime, u izveštaju o radu Državne revizorske institucije koji je predstavljen u Narodnoj skupštini sredinom oktobra ove godine, navodi se da su tokom 2020. godine utvrđene nepravilnosti u javnim nabavkama u ukupnom iznosu od 129 milijardi dinara. U izveštaju je navedeno da se utvrđene nepravilnosti u najvećem procentu odnose na nepravilnosti prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, kao i na nesprovođenje postupka javne nabavke u situacijama kada nisu postojali razlozi za izuzeće od primene Zakona o javnim nabavkama.⁹

Kako su u DRI naveli, nepravilnosti u iznosu od čak 125,61 milijardi dinara (97% od ukupno utvrđenih nepravilnosti u javnim nabavkama) su utvrđene u samo tri državna preduzeća: Javnom preduzeću „Putevi Srbije“, Javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“ i Akcionarskom društvu „Infrastruktura železnice Srbije“. DRI je posebno istakla da JP „Putevi Srbije“ u velikom broju slučajeva nije sprovelo postupke javnih nabavki, a da pri tom nisu postojali razlozi za izuzeće od primene Zakona o javnim nabavkama¹⁰.

Ovo, međutim, nije bio prvi put da se Javno preduzeće „Putevi Srbije“ pominje u kontekstu nepravilnosti u javnim nabavkama u izveštajima DRI. I u ranijem izveštaju DRI o reviziji poslovanja ovog javnog preduzeća navedeno je da je JP „Putevi Srbije“ u 2018. i 2019. godini nabavilo dobra, usluge i radove u iznosu od 51,38 milijardi dinara bez sprovedenog

⁹ <https://www.dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html>

¹⁰ <https://rs.n1info.com/biznis/nepravilnosti-u-nabavkama-teske-milijardu-evra-struka-moglo-je-da-se-spreci/>

postupka javne nabavke, a da nisu postojali razlozi za izuzeće od primene ZJN. S druge strane, kada je i sprovodilo postupke javne nabavke, JP „Putevi Srbije” nije postupalo u skladu sa ZJ kod 22 javne nabavke procenjene vrednosti 4,63 milijarde dinara.

Slučajnost ili ne, jedna od nepravilnosti koju je utvrdila DRI odnosi se i na propuste da se u čak 51 postupku dokumentuje da su procenjene vrednosti utvrđene u skladu sa ZJN.

IV UMETO ZAKLJUČKA

Prilikom pisanja studija slučaja, obično smo na ovom mestu izvodili zaključke na osnovu prethodno iznetih činjenica. Ovog puta smo se odlučili za nešto drugačiji pristup. Odlučili smo da prepustimo čitaocima da sami izvedu zaključak o svemu što je navedeno u studiji:

- Da li se u predmetnom postupku radi o podeli tržišta ili favorizovanju tačno određenog ponuđača (ili i jednom i drugom)?
- Da li je slučajnost to što se u predmetnom postupku javio samo ponuđač Novi Pazar put d.o.o. i što je ponudio cenu za 400 hiljada evra iznad procenjene vrednosti, a naručilac prihvatio njegovu ponudu?
- Da li prethodno postavljena pitanja imaju veze sa činjenicom da je izabrani ponuđač u vlasništvu kontraverznih biznismena sa Kosova i potpredsednika Srpske liste, inače ljudi bliskih vladajućoj stranci?
- Da li je realno da će izabrani ponuđač završiti predmetne radove u roku ili će rokovi, kao i u bezbroj drugih slučajeva biti prolongirani?
- Da li javne nabavke u Srbiji imaju smisla, čak i kada se naizgled sprovedu u skladu sa zakonom, ili predstavljaju samo puku formu koju treba ispoštovati da bi se ugovor dodelio tom jedinom ponuđaču, često po ceni znatno većoj od tržišne.

Sve su ovo pitanja koja se sama nameću imajući u vidu činjenice navedene u okviru ove studije. Odgovori su možda da, možda ne, a možda i, sada već standardno: „Pa šta?“ Na vama je da procenite.