

STUDIJA SLUČAJA

IZGRADNJA SAOBRAĆAJNIH POVRŠINA SA PRATEĆOM INFRASTRUKTUROM U NOVOM SADU

I UVOD

- **Naručilac:** Gradska uprava za građevinsko zemljište i investicije, Grad Novi Sad
Adresa Naručioca: Stevana Branovačkog 3, Novi Sad
Internet stranica naručioca: www.ugzins.rs
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenog postupka javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je predviđena u planu javnih nabavki naručioca
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Izgradnja saobraćajnih površina sa pratećom infrastrukturom u bloku ograničenom ulicama Radničkom, Stevana Musića i Maksima Gorkog u Novom Sadu, referentni broj: 0175
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 21.666.666,67 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 21.662.379,43 dinara
- **Način okončanja postupka:** Doneta je odluka o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 4 meseca
- **Vrednost zaključenog ugovora:** 21.662.379,43 dinara bez PDV-a
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- Naručilac je konkursnom dokumentacijom zahtevao ispunjenost kriterijuma za izbor u pogledu referenci, koji se odnosi na prethodno iskustvo asfaltne baze (a ne privrednog subjekta). Dakle, zahtevano je da privredni subjekti raspolažu asfaltnom bazom kapaciteta minimalno 150 t/h, na udaljenosti do 70 km od gradilišta, mereno putem kojim je dozvoljeno kretanje teretnih vozila, koja je u prethodnom trogodišnjem periodu (2018, 2019. i 2020.) godišnje proizvela minimum 15.000 t asfaltne mase.
- Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija) odbila je navode zahteva za zaštitu prava kao neosnovane, smatrajući da su reference koje se odnose na prethodno iskustvo asfaltne baze dozvoljene.
- U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS”, br. 91/2019, u daljem tekstu: ZJN), prethodno iskustvo koje se zahteva treba da se odnosi na privrednog subjekta/ponuđača, a ne na opremu koju privredni subjekt poseduje.

III OPIS SLUČAJA

Ova studija se odnosi na otvoreni postupak javne nabavke radova: u pitanju je izgradnja saobraćajnih površina sa pratećom infrastrukturom u bloku ograničenom ulicama Radničkom, Stevana Musića i Maksima Gorkog u Novom Sadu. Ovaj postupak je 2021. godine sprovedla Gradska uprava za građevinsko zemljište i investicije Grada Novog Sada.¹

U ovom postupku javne nabavke, naručilac je u svojoj konkursnoj dokumentaciji, pod tačkom 3.3 – Tehnička sredstva i mere za obezbeđivanje kvaliteta odredio kriterijum za kvalitativni izbor privrednog subjekta. Prema ovom kriterijumu, privredni subjekti treba da raspoložu asfaltnom bazom kapaciteta minimalno 150 t/h, na udaljenosti do 70 km od gradilišta, mereno putem kojim je dozvoljeno kretanje teretnih vozila, koja je u prethodnom trogodišnjem periodu (2018, 2019. i 2020.) godišnje proizvela minimum 15.000 t asfaltne mase.

Pored već poznatog spornog uslova kojim se zahtevaju visoki kapaciteti asfaltne baze u odnosu na obim predmeta javne nabavke, u ovom slučaju je posebno sporno to što je naručilac očigledno izvršio povredu konkurencije, ali i zahtevao prethodno iskustvo koje nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke time što je zahtevao da je asfaltna baza koju poseduje privredni subjekt za prethodne tri godine proizvodila minimum 15.000 t asfaltne mase godišnje.

Smatramo da su na ovaj način posebno povređene odredbe člana 114, st. 3. i 4. ZJN, jer zahtevani kapaciteti nisu u vezi ni sa sposobnošću privrednog subjekta da izvrši ugovor o javnoj nabavci, niti su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.

S tim u vezi, u ovom postupku javne nabavke je jedno od lica zainteresovanih za učešće u postupku javne nabavke podnelo zahtev za zaštitu prava. U zahtevu je ukazano na činjenicu da su moderne asfaltne baze potpuno automatizovane i na to da se čitavim procesom proizvodnje asfaltne mase upravlja na softverskom nivou, zbog čega je nejasno zašto traženi kriterijum ne bi mogla da ispuni i relativno nova asfaltna baza koja prema svojim karakteristikama obezbeđuje kvalitet proizvedenog asfalta. U zahtevu je istaknuto i to da nije jasno na koji način je postavljeni minimum proizvodnje asfaltne mase od 15.000 tona godišnje garancija kontrolisanog, pouzdanog i kvalitetnog procesa proizvodnje asfalta.

Republička komisija je rešenjem odbila taj zahtev.² Obrazlažući svoju odluku, Republička komisija je zaključila da je neosnovano ukazivanje da postavljeni kriterijum nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke. Republička komisija je, naime, navela da je uzela u obzir argumentaciju naručioca da je prilikom izvođenja asfaltnih radova u naseljenim mestima važno obezbediti kontrolisan, pouzdan i kvalitetan proces

¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/18573>

² <http://kjin.rs/wp-content/pdf/1/209-2021odlukark.pdf>

proizvodnje asfalta, a potom i transport i ugradnju asfaltne mešavine, pa je zaključila da proizilazi da je predmetni kriterijum naručilac definisao ne samo kao dokaz kvaliteta asfaltne mešavine, već kao dokaz da privredni subjekt ima potrebne tehničke resurse za izvršenje predmetne javne nabavke, te da nije povređen član 117 ZJN.

Mišljenja smo da Republička komisija uopšte nije uzela u obzir argumentaciju da je povređena odredba člana 114, stav 4 ZJN, kojom je propisano da kriterijumi za izbor moraju da budu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke. Ostalo je, naime, nejasno iz kog razloga traženi kriterijum ne ispunjava i relativno nova baza, čije karakteristike obezbeđuju kvalitet proizvedenog asfalta. Smatramo da ne postoji povezanost između postavljenog minimuma proizvodnje asfaltne mase od 15.000 tona godišnje kao garancije kontrolisanog, pouzdanog i kvalitetnog procesa proizvodnje asfalta i proizvedene asfaltne mase. Asfaltne baze podležu proverama i odobrenjima nadležnih organa, koji daju dozvole za njihovu upotrebu, čime se obezbeđuje pouzdanost u njihovom radu, pa se postavlja opravdano pitanje kako nadležni organi mogu izdavati dozvole za upotrebu asfaltnih baza koje potom neće biti prihvaćene u postupku javne nabavke. Pri tome, naručilac nije zahtevao određene karakteristike ove opreme, već je zahtev postavio u pogledu prethodnog iskustva opreme.

Ovakvo rezonovanje naručioca i Republičke komisije bi značilo da nije dozvoljeno nabavljati nove putničke automobile, na primer, već samo polovne koji su prešli određeni broj kilometara, jer bi se samo na taj način potvrdila njihova pouzdanost.

Smatramo da je posebno sporno i to što se u skladu sa odredbama ZJN može zahtevati da privredni subjekti imaju prethodno iskustvo, ali se ono nikako ne može tražiti i od opreme koju privredni subjekti koriste.

Dodatno, najčudnije deluje to što sporni kriterijum ne sadrži čak ni navode da je asfaltna baza proizvela asfaltnu masu određenog kvaliteta, već to može biti i asfalt lošeg i nezadovoljavajućeg kvaliteta, dok Republička komisija prihvata argumentaciju „da je uzela u obzir argumentaciju naručioca da je prilikom izvođenja asfaltnih radova u naseljenim mestima važno obezbediti kontrolisan, pouzdan i kvalitetan proces proizvodnje asfalta”.

Iako to nije bilo posebno ni osporavano, Republička komisija je utvrdila da nije dokazano da samo jedan ponuđač ispunjava zahtevani element kriterijuma koji se odnosi na asfaltnu bazu. Ovo je premisa koju Republička komisija često koristi kao argumentaciju u svojim odlukama, ali ZJN ne predviđa kao povredu okolnost da postoje dva privredna subjekta koja mogu ispuniti određeni zahtev, već se ne sme neopravdano ograničavati konkurencija.

Rezultat ovog postupka javne nabavke je bio očekivan: primljena je samo jedna ponuda, čija je vrednost bila za 0,02% niža od procenjene vrednosti javne nabavke.

Ovakva praksa naručilaca i Republičke komisije deluje prilično „opasno” i doprinosi dodatnom ograničenju konkurencije u postupcima javnih nabavki, koja je u Republici Srbiji ionako već na niskom nivou.

Prema našim saznanjima, podnosilac zahteva za zaštitu prava podneo je i tužbu kojom je osporio donetu odluku Republičke komisije, pa ostaje da se vidi da li će Upravni sud „stati na put” opisanom postupanju naručioca i Republičke komisije.

IV ZAKLJUČAK

U ovom slučaju naručilac je kao kriterijum za izbor privrednog subjekta postavio uslov da privredni subjekti treba da raspolažu asfaltnom bazom koja je u prethodne tri godine godišnje proizvodila minimum 15.000 t asfaltne mase. Republička komisija je potvrdila navedeni zahtev kao opravdan.

Ovakvim postupanjem je direktno povređeno više odredbi ZJN, kako je objašnjeno u tekstu, ali su na očigledan način povređena gotovo sva načela ZJN.

Povređeno je načelo proporcionalnosti, jer je zahtevano da je asfaltna baza proizvela čak 15.000 t asfalta godišnje. Pritom nije bilo važno kakav je kvalitet proizvedenog asfalta, niti na kvalitet asfalta utiče primarno sama baza, već materijal koji se za proizvodnju asfalta koristi.

Osim toga, povređeno je i načelo konkurencije, što se sasvim jasno pokazalo i u rezultatu sprovedenog postupka, u kojem je primljena samo jedna ponuda čija je ponuđena cena bila svega 0,02% niža od procenjene vrednosti javne nabavke.

Iz navedenog jasno proizilazi da je naručilac povredio i prvo i osnovno načelo javnih nabavki – Načelo ekonomičnosti i efikasnosti koje je propisano članom 6 ZJN.