

STUDIJA SLUČAJA

NABAVKA IZRADE TEHNIČKE DOKUMENTACIJE I IZVOĐENJA RADOVA NA UREĐENJU PRIOBALJA U PANČEVU

I UVOD

- **Naručilac:** Grad Pančevo
- **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:** Izrada tehničke dokumentacije i izvođenje radova na uređenju priobalja u Pančevu, Referentni broj: XI-13-404-86/2021
- **Vrsta postupka:** otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 341.165.000,00 dinara
- **Broj ponuda:** 10 ponuda (sve zajedničke)
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 321.540.000,00 dinara
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 270.338.705,00 dinara / 339.900.000,00 dinara
- **Način okončanja postupka:** Doneta je odluka o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 5 meseci
- **Vrednost zaključenog ugovora:** 321.540.000,00 dinara
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- Naručilac je ograničio konkurenciju zahtevajući ugradnju betonskih elemenata i ivičnjaka dimenzija koje su fiksne u centimetrima bez mogućnosti bilo kakvog odstupanja;
- Konkurencija je dodatno ograničena i zahtevom za ugradnju parkovskih svetiljki određenih karakteristika;
- Naručilac je pravdao takve svoje zahteve time što su u centru Pančeva već ugrađeni betonski elementi traženih dimenzija i svetiljke istih karakteristika, pa se, kako je tvrdio, zahtevanjem istih dimenzija i karakteristika postiže da izgled grada Pančeva bude jedinstvena vizuelna celina, iako priobalje gde se izvode konkretni radovi i centar Pančeva gde su već ugrađeni ti betonski elementi i svetiljke nisu povezani i ne predstavljaju celinu;
- Podnet je i zahtev za zaštitu prava, ali je taj zahtev Republička komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama odbila, prihvatajući navedeno opravdanje naručioca, bez ikakve provere, i bez razmatranja niza dokaza koji su uz taj zahtev dostavljeni.
- Naručilac je ugovor dodelio upravo ponuđaču na kojeg je još pre podnošenja ponuda ukazano da je favorizovan.

III OPIS SLUČAJA

Predmet analize u ovoj studiji je otvoreni postupak javne nabavke izrade tehničke dokumentacije i izvođenje radova na uređenju priobalja u Pančevu - projekat „ključ u ruke“ koji je u toku 2021. godine sprovodio naručilac Grad Pančevo¹.

U konkretnom slučaju, naručilac je u konkursnoj dokumentaciji zahtevao određene karakteristike materijala i opreme koji će biti korišćeni prilikom radova koji su bili predmet nabavke, a kojim karakteristikama je, očigledno, ograničena konkurencija u konkretnom slučaju.

Kao prvo, naručilac je zahtevao:

- izradu konstrukcije šetališta i pešačkih platoa od betonskih elemenata koji su fiksni dimenzija u centimetrima, bez ikakve mogućnosti odstupanja, i to dimenzija: 60x20x8 cm, 30x20x8 cm, 20x10x8 cm, a koje dimenzije, na osnovu svega na šta su ukazivali potencijalni ponuđači, proizvodi samo određeni proizvođač - „MN“ d.o.o. Loznica;

- ugradnju betonskih ivičnjaka takođe fiksni dimenzija u centimetrima, bez ikakve mogućnosti odstupanja, i to dimenzija 8/19/100 cm koje, isto, proizvodi samo proizvođač „MN“ d.o.o. Loznica;

- da ponuđači uz ponudu dostave ateste o kvalitetu svih ponuđenih betonskih elemenata (traženih ploča i ivičnjaka) ne starije od 12 meseci od dana objavljivanja javnog poziva, koje poseduje samo proizvođač „MN“ d.o.o. Loznica.

Tražene ateste proizvođač ne daje nikome drugom osim određenim ponuđačima - „Gradcom Build“ i „Srem Put“ kojima je jedino (kada su bili u zajedničkoj ponudi) dao atest u prethodnoj nabavci istog naručioca za sličan predmet nabavke iz 2020. godine – radovi u ulici Njegoševoj i delu centralnog gradskog parka u Pančevu.

Kao drugo, potencijalni ponuđači su ukazivali da je naručilac konkurenciju ograničio i zahtevom za ugradnju parkovskih svetiljki određenih karakteristika koje su takve da se mogu nabaviti isključivo od jednog proizvođača, koji ima slobodu da odlučuje kome će, kada i pod kojim uslovima dati ponudu i (od naručioca) traženu tehničku dokumentaciju za navedene parkovske svetilje, a u pitanju je proizvođač „BUCK“ iz Beograda.

Jedan od potencijalnih ponuđača je podneo i zahtev za zaštitu prava, a uz zahtev je podneo veliki broj dokaza za koje je, s jedne strane, tvrdio da potvrđuju da samo proizvođač „MN“ d.o.o. Loznica proizvodi tražene betonske elemente striktno zahtevanih dimenzija, a da s druge strane, ti dokazi ukazuju da betonske elemente nešto drugačijih dimenzija (svega nekoliko centimetara razlike) koji ispunjavaju sve ostale strogo određene tehničke karakteristike koje je zahtevao naručilac, proizvode drugi proizvođači i da su ti elementi dostupni na tržištu, pa je naručilac mogao da dozvoli i te elemente. Takođe, uz zahtev za zaštitu prava su dostavljeni i dokazi koji

¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/26542>

potvrđuju da su tražene parkovske svetiljke takve da se mogu nabaviti isključivo od određenog proizvođača - „BUCK“ iz Beograda.

U navedenom zahtevu za zaštitu prava je ukazano i na to da su predmet nabavke u konkretnom slučaju zajedno projektovanje i izvođenje radova, dakle, projekat „ključ u ruke“ i da u takvoj situaciji naručilac svojim zahtevom za betonskim elementima i parkovskim svetiljkama određenih karakteristika remeti suštinu projekta „ključ u ruke“ i uslovljava ponuđača da svoje tehničko rešenje u fazi projektovanja mora izraditi po unapred zadatim striktnim parametrima, što je protivno poslu projektanta. Naime, upravo je posao projektanta da odredi nivo kvaliteta i svih elemenata tehničke dokumentacije na osnovu osnovnih, ali opštih ulaznih parametara naručioca, a ne detaljnih kojima se vrši direktna neopravdana diskriminacija ponuđača i favorizacija samo jednog proizvođača i ponuđača kome će taj proizvođač omogućiti korišćene atesta i tehničke dokumentacije koji su zahtevani od strane naručioca.

Što se tiče navedenih betonskih elemenata – ploča i ivičnjaka, određenih dimenzija, bez mogućnosti bilo kakvog odstupanja, naručilac je svoje potrebe pravdao time da je potrebno „*da se nastavi isti koncept uređenja grada kao u delu koji je već urađen i koji predstavlja nastavak na uređenju jedne celine kako bi grad Pančevo trebao da izgleda kao jedan moderan grad*“. To je naručilac naveo u odgovorima na pitanje podnosioca zahteva postavljeno preko Portala javnih nabavki (pre podnošenja ponuda) u kojem je traženo da naručilac dozvoli odstupanje u dimenzijama tih elemenata. Takođe, naručilac je u tim odgovorima insistirao i na tome da je precizne dimenzije (bez mogućnosti bilo kakvog odstupanja) betonskih elemenata, kao i ateste za te materijale koji se moraju dostaviti uz ponudu, zahtevao iz razloga da se projektom koji će izraditi izabrani ponuđač (projektovanje i izvođenje radova su zajedno bili predmet nabavke) ne bi predvideo lošiji kvalitet materijala i radova kako bi ponuđači na taj način uštedeli u vrednosti materijala u okviru projekta po principu „ključ u ruke“.

S druge strane, što se tiče parkovskih svetiljki određenih karakteristika, naručilac je u svojim odgovorima na pitanja postavljena preko Portala javnih nabavki odgovorio da su tražene parkovske svetiljke već ugrađene u delovima grada Pančeva, te da je ova nabavka nastavak rekonstrukcije grada. Zbog toga je naručilac, kako je istakao, zahtevao da parkovske svetiljke u ovoj nabavci budu bar istih karakteristika i da tako predstavljaju deo vizuelne celine budućeg izgleda grada u čiju rekonstrukciju su već uložena velika novčana sredstva.

U vezi sa tim, važno je istaći da priobalje u Pančevu na kojem se vrše predmetni radovi (koji su predmet konkretnog postupka javne nabavke) prostorno nema nikakve veze sa centrom grada Pančeva gde su već postavljeni betonski elementi traženih dimenzija, kao i svetiljke traženih karakteristika.

U zahtevu za zaštitu prava je postavljeno pitanje *zbog čega sporni betonski elementi ne mogu da budu i drugih dimenzija, pa opet da se postigne istovrsna vizuelna i funkcionalna celina*. Takođe, postavljeno je pitanje *da li vizuelnu i funkcionalnu celinu infrastrukture Grada Pančeva čine isključivo betonske ploče određenih dimenzija, bez ikakvih mogućnosti odstupanja, te da li u celom gradu moraju da budu postavljene*

ploče (betonski elementi) istih dimenzija. Isto tako, postavljeno je i pitanje da li je nekim aktom lokalne samouprave propisano da to moraju biti baš ti betonski elementi, pa čak i da je tako, zašto unapred, od onoga ko će projektovati, tražiti ateste i to ne starije od 12 meseci. Naime, ako je toliko važno naručiocu da sve u Pančevu bude popločano istim betonskim elementima, identičnih dimenzija, zašto naručilac ne omogući ponuđaču da dostavi ateste za te elemente u fazi realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci, a ne unapred, prilikom podnošenja ponuda. U takvoj situaciji, proizvođači betonskih elemenata i svetiljki koji se favorizuju, kada budu saznali ko je u slobodnoj konkurenciji dobio posao, svakako će biti zainteresovani da prodaju svoje proizvode ponuđaču kojem je dodeljen ugovor.

Republička komisija je donela rešenje kojim je odbila navedeni zahtev za zaštitu prava² i, pritom, uopšte nije izvodila ni jedan od mnogobrojnih dokaza koje je predložio podnosilac zahteva u svom zahtevu za zaštitu prava. Republička komisija je, jednostavno, bez ikakve provere prihvatila navode naručioca koje je on istakao u odgovoru na pitanja postavljena preko Portala javnih nabavki, kao i u odgovoru na zahtev za zaštitu prava.

U postupku zaštite prava uopšte nije utvrđivana činjenica da li je zaista ograničena konkurencija izborom tehničkih karakteristika koje je naručilac tražio za betonske elemente i parkovske svetiljke, te da li su to, zaista, proizvodi koje može da proizvede samo određeni proizvođač na kojeg je u svom zahtevu ukazao podnosilac zahteva. Republička komisija je pokušala da opravda ono što je zahtevao naručilac, tako što je u potpunosti prihvatila ono što je on tvrdio, a tvrdnje podnosioca zahteva ni na koji način nije proverila.

Tako je u rešenju Republičke komisije, pored ostalog, navedeno:

„...imajući u vidu detaljno obrazloženje razloga kojima se rukovodio prilikom definisanja spornih dimenzija dobara naručilac u odgovoru na podneti zahtev za zaštitu prava, kao i kroz pojašnjenja konkursne dokumentacije, po oceni Republičke komisije postupao je u skladu sa svojim objektivnim potrebama, jer predmetni radovi predstavljaju nastavak sličnih do sada izvedenih radova, te je potreba naručioca da se i radovi radi čijeg se izvođenja zaključuje ugovor u ovom postupku javne nabavke izvrše korišćenjem istih materijala, u direktnoj i logičkoj vezi sa nastavkom radova na uređenju grada, a zahtevi koji se odnose na betonske elemente i svetiljke, postavljeni kao osnovne smernice, odnosno minimalni zahtevi koje projektant mora da ispuni u skladu sa Projektnim zadatkom“.

Dakle, Republička komisija uopšte nije utvrđivala činjenice na koje je ukazao podnosilac zahteva, niti je ocenjivala njegove navode, kao što nije izvodila dokaze koje je predložio, već je bilo dovoljno da naručilac napiše nekoliko rečenica kao opravdanje za ono što traži i da to od strane Republičke komisije bude bezuslovno prihvaćeno kao relevantno i istinito.

² <http://kjin.rs/wp-content/pdf1/379-2021odlukark.pdf>

Posle odbijanja zahteva za zaštitu prava od strane Republičke komisije, naručilac je nastavio sa sprovođenjem konkretnog postupka javne nabavke i doneo odluku o dodeli ugovora kojom je ugovor dodeljen ponuđaču „Gradcom Build“ Pančevo koji je bio u zajedničkoj ponudi sa još dva ponuđača. Gradcom Build“ je, upravo, ponuđač na koga je ukazano u pitanjima zainteresovanih potencijalnih ponuđača i u samom zahtevu za zaštitu prava kao na ponuđača koji je favorizovan u konkretnom slučaju (kome će jedino biti dostavljeni traženi atesti i tehnička dokumentacija od strane proizvođača).

IV ZAKLJUČAK

U ovom postupku javne nabavke projektovanja i izvođenja radova, naručilac je ograničio konkurenciju zahtevajući ugradnju betonskih elemenata i ivičnjaka određenih dimenzija koje su fiksne u centimetrima bez mogućnosti bilo kakvog odstupanja. Konkurencija je bila dodatno ograničena i zahtevom za ugradnju parkovskih svetiljki određenih karakteristika. Tražene betonske elemente i svetiljke proizvode samo

određeni ponuđači, koji svoje ateste i tehničku dokumentaciju ne žele da ustupe bilo kome osim ponuđaču koji je favorizovan u konkretnom slučaju.

Naručilac je pravdao takve svoje zahteve time što su u centru Pančeva već ugrađeni betonski elementi traženih dimenzija i svetiljke istih karakteristika, pa se, kako je tvrdio, zahtevanjem istih dimenzija i karakteristika postiže da izgled grada Pančeva bude jedinstvena vizuelna celina, iako priobalje gde se izvode konkretni radovi i centar Pančeva gde su već ugrađeni ti betonski elementi i svetiljke prostorno nisu povezani i ne predstavljaju nikakvu celinu.

Podnet je i zahtev za zaštitu prava, ali je taj zahtev Republička komisija odbila. Republička komisija je pokušala da opravda ono što je zahtevao naručilac tako što je u potpunosti prihvatila ono što je on tvrdio, a tvrdnje podnosioca zahteva za zaštitu prava ni na koji način nije proverila.

Naručilac je ugovor dodelio upravo ponuđaču na kojeg je još pre podnošenja ponuda, od strane drugih zainteresovanih ponuđača, ukazano da je favorizovan.

Sve navedeno predstavlja klasičan način favorizovanja određenog ponuđača kroz tehničke specifikacije koje su prepisane iz kataloga i tehničke dokumentacije određenih proizvođača. Takvim svojim postupanjem naručilac je povredio veći broj odredbi ZJN, a pre svega Načelo obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije iz člana 7. tog zakona, kao i odredbu člana 100. stav 1. ZJN koja propisuje da tehničke specifikacije ne mogu da upućuju na posebnu marku ili izvor ili određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt ili na žigove, patente, vrste ili određeno poreklo ili proizvodnju, koje bi za posledicu imalo davanje prednosti ili eliminisanje određenih privrednih subjekata ili određenih proizvoda, osim ako predmet ugovora to opravdava.