

STUDIJA SLUČAJA

USLUGE GAJENJA I ZAŠTITE ŠUMA U NACIONALNOM PARKU FRUŠKA GORA

I UVOD

- **Naručilac:** JP „Nacionalni park Fruška gora”, Zmajev trg 1, Sremska Kamenica
Internet stranica naručioca: www.npfruskagora.co.rs
- **Cilj istraživanja:** Utvrđivanje povrede načela efikasnosti i ekonomičnosti i načela jednakosti ponuđača
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Stručna ocena ponuda i Obrazloženje odluke o zaključenju okvirnog sporazuma
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je bila predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Usluge na gajenju i zaštiti šuma i korišćenju ostalih šumskih proizvoda, JN br. 5-2-OU-OS/20
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke
- **Ukupna procenjena vrednost:** 19.384.305,00 dinara bez PDV-a (za 5 partija)
- **Broj ponuda:** 1 (za svaku partiju)
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 19.384.305,00 dinara bez PDV-a
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 19.384.305,00 dinara bez PDV-a
- **Vrednost zaključenih ugovora:** /
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan donošenjem odluke o zaključenju okvirnog sporazuma za svih 5 partija
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke (od objavljivanja poziva do donošenja odluke o zaključenju okvirnog sporazuma):** 35 dana
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- U predmetnom postupku javne nabavke, konkursnom dokumentacijom je u okviru dodatnih uslova između ostalog traženo da ponuđač ima po dva radno angažovana lica obučena za rad sa trimerom i testerom za svaku od 5 partija;

- Jedini ponuđač koji je podneo ponudu, „Bonik team d.o.o. iz Beočina je kao dokaz ispunjenosti kadrovskog kapaciteta dostavio ugovore o radu za 11 lica, od čega su ugovori za 9 lica bili nevažeći;

- Umesto da u skladu sa ZJN odbije ponudu kao neprihvatljivu, naručilac je zaključio okvirni sporazum sa ponuđačem „Bonik team” za svih pet partija, i to po ceni identičnoj procenjenoj vrednosti javne nabavke – 19.384.305,00 dinara bez PDV-a;

- Samo dva i po meseca nakon predmetnog postupka, isti naručilac je u postupku nabavke usluga pripreme zemljišta za rasadnik ponovo dodelio ugovor istom ovom ponuđaču, iako opet nije dokazao da ispunjava dodatni uslov, ovog puta tehničkog kapaciteta. Kao dokaz da poseduje bager, ponuđač „Bonik team” d.o.o. iz Beočina je dostavio ugovor o zakupu sa zakupodavcem koji u tom trenutku uopšte nije bio vlasnik bagera;

- U izveštaju DRI u kome su konstatovane ove nepravilnosti, uočena je i nedoslednost naručioca prilikom određivanja načina dokazivanja ispunjenosti dodatnog uslova kadrovskog kapaciteta u postupcima u kojima je učestvovao i onim u kojima nije učestvovao ponuđač „Bonik team”. U četiri postupka tokom 2020. godine u kojim je učestvovao ovaj ponuđač, naručilac kao dokaz ispunjenosti ovog uslova nije zahtevao i M obrasce (pored ugovora o radnom angažovanju), dok je u svim ostalim postupcima u kojima ovaj ponuđač nije učestvovao pored ugovora zahtevan i M obrazac. U sva četiri postupka mu je dodeljen ugovor/okvirni sporazum;

- Od četiri postupka u kojima je tokom 2020. godine ugovor dodeljen ponuđaču „Bonik team” iz Beočina, u dva postupka je ovaj ponuđač jedini podneo ponudu, a u druga dva postupka je podneta još po jedna, fiktivna ponuda kako bi se stvorio privid konkurencije.

III OPIS SLUČAJA

Predmet ove studije slučaja je otvoreni postupak javne nabavke usluga na gajenju i zaštiti šuma i korišćenju ostalih šumskih proizvoda, koji je 2020. godine sproveo naručilac JP „Nacionalni park Fruška gora“ radi zaključenja okvirnog sporazuma.

Predmetna javna nabavka je bila oblikovana u pet partija (RJ Sremska Kamenica, RJ Beočin, RJ Vrdnik, RJ Ležimir i RJ Erdevik) ukupne procenjene vrednosti 19.384.305,00 dinara bez PDV-a. Okvirni sporazumi po svim partijama zaključeni su sa ponuđačem „Bonik team“ d.o.o iz Beočina u visini maksimalne planirane cene, odnosno procenjene vrednosti nabavke od 19.384.305 dinara. Ovaj ponuđač je jedini podneo ponudu za svaku partiju.¹

Iz uvoda analize predmetne nabavke moglo bi se zaključiti da je ovo samo još jedna u nizu javnih nabavki u kojoj je naručilac favorizovao tačno određenog ponuđača, povredivši pri tome i načelo ekonomičnosti postupka. Ono što, međutim, razlikuje ovaj slučaj od niza sličnih slučajeva u kojima nije obezbeđena konkurencija, jeste činjenica da je okvirni sporazum zaključen sa ponuđačem koji **nije dokazao da ispunjava dodatni uslov** u pogledu kadrovskog kapaciteta i čija ponuda samim tim nije bila prihvatljiva.

Naime, kao dodatni uslov za učešće u predmetnom postupku od ponuđača je, između ostalog, traženo da imaju po dva radno angažovana lica obučena za rad sa trimerom i testerom za svaku partiju. Ispunjenost ovog uslova je trebalo dokazati dokazom o radnom angažovanju u skladu sa Zakonom o radu (kopijom ugovora o radu, ugovora o privremeno-povremenim poslovima, ugovora o delu, ugovora o dopunskom radu).

Kako je, međutim, Državna revizorska institucija utvrdila prilikom revizije pravilnosti poslovanja naručioca u delu koji se odnosi na javne nabavke sprovedene 2019. i 2020. godine, ponuđač „Bonik team“ d.o.o iz Beočina je okviru svoje ponude, kao dokaz ispunjenosti kadrovskog kapaciteta dostavio ugovore o radu za 11 lica, od čega su ugovori za 9 lica bili nevažeći! Naime, ovi ugovori su bili zaključeni 21. januara 2019. godine sa trajanjem od 12 meseci, pa samim tim **„Bonik team“ d.o.o iz Beočina u momentu podnošenja ponude – 23. marta 2020. godine – nije imao u radnom odnosu odgovarajući broj lica koji je tražen u okviru kadrovskog kapaciteta predmetnom nabavkom, pošto su njihovi ugovori istekli 21. januara 2020.**²

S obzirom na navedeno, naručilac je ponudu ponuđača „Bonik team“ d.o.o. iz Beočina morao da odbije kao neprihvatljivu primenom člana 106, stav 1, tačka 2) ZJN/2015.³ Međutim, uprkos tome, **naručilac je sa ovim ponuđačem zaključio okvirne sporazume za svih pet partija.**

Propusti naručioca prilikom stručne ocene ponuda su svakako mogući. Naprosto, dešava se da naručilac previdi da su podneti dokazi nevažeći. U konkretnom postupku

¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2654765>

² <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>

³ Ovim članom je propisano da će naručilac odbiti ponudu ako ponuđač ne dokaže da ispunjava dodatne uslove.

je učestvovao samo jedan ponuđač, pa samim tim nije ni mogao biti izjavljen zahtev za zaštitu prava kojim bi se ukazalo na nepravilnosti u ponudi izabranog ponuđača i osporila odluka o zaključenju okvirnog sporazuma.

Međutim, da se u konkretnom slučaju ipak ne radi o slučajnom propustu naručioca pokazuje podatak da je istom ovom ponuđaču u još jednom postupku javne nabavke (sprovedenom samo dva i po meseca posle predmetnog postupka) isti naručilac dodelio ugovor, takođe u situaciji kada je njegova ponuda sadržala bitne nedostatke.

Reč je o postupku javne nabavke usluga pripreme zemljišta za rasadnik JN br. 5-3-OU-U/20. U ovom postupku je ugovor dodeljen ponuđaču „Bonik team” iako nije dokazao da ispunjava dodatni uslov, ovaj put u pogledu tehničkog kapaciteta.⁴

Konkursnom dokumentacijom za ovaj postupak je traženo da ponuđač poseduje odgovarajući tehnički kapacitet u vidu jednog buldožera sa noževima za riperovanje i jednog bagera.

Uvidom u ponudu ponuđača „Bonik team” od 3. aprila 2020, Državna revizorska institucija je utvrdila da je ponuđač kao dokaz o ispunjenosti tehničkog kapaciteta u vidu jednog buldožera dostavio Ugovor o zakupu buldožera TG 140 zaključen 4. januara 2020. godine sa firmom sa „Ravni Buljim” d.o.o iz Kovilja. Uz navedeni ugovor o zakupu, ponuđač „Bonik team” je dostavio i dva računa od 21. avgusta 2020. godine kojima se dokazuje da je zakupodavac „Ravni Buljim” kupio buldožer TG 140 i riper za TG 140 od kompanije „Bork inžinjeri” d.o.o. iz Kruševca. Iz priložene dokumentacije, konstatovano je da je **ugovor o zakupu zapravo zaključen sedam meseci pre nego što je zakupodavac postao vlasnik buldožera koji je predmet zakupa!** Na osnovu iznetih činjenica, u izveštaju DRI je konstatovano da navedena dokumentacija nije verodostojna, te da je ponudu „Bonik team” d.o.o iz Beočina trebalo odbiti kao neprihvatljivu u skladu sa ZJN.⁵

Iz svega navedenog možemo zaključiti da postoji velika verovatnoća da se u opisanim slučajevima ipak ne radi o slučajnom propustu naručioca prilikom stručne ocene ponuda, već o očiglednom favorizovanju ponuđača „Bonik team” d.o.o iz Beočina, bez obzira na to što u trenutku otvaranja ponuda ovaj ponuđač nije ni ispunjavao uslove za učešće u postupku.

S tim u vezi posebno je zanimljiv nalaz DRI u pogledu načina na koji je naručilac formulisao dodatni uslov kadrovskog kapaciteta u postupcima u kojima je učestvovao ponuđač „Bonik team” i onim postupcima u kojima nije učestvovao. Kako je navedeno u izveštaju DRI, revizijom je konstatovano da je naručilac u 4 postupka javnih nabavki tokom 2020. godine u kojima se kao ponuđač javljao „Bonik team” d.o.o iz Beočina (Usluga na gajenju šuma, Pripreme zemljišta za rasadnik, Usluga održavanja terena i Usluga u rasadničkoj proizvodnji), kao dokaz ispunjenosti dodatnog uslova kadrovskog kapaciteta zahtevao dostavljanje samo ugovora (ugovora o radu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i sl.). S druge strane, kod ostalih javnih nabavki u kojima ovaj ponuđač nije učestvovao a u kojima se kao dodatni uslov tražilo

⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2671352>

⁵ <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>

posedovanje kadrovskog kapaciteta, pored ugovora traženi su i M obrasci. U sva četiri postupka javne nabavke ugovor je dodeljen upravo ovom ponuđaču.

I pored toga što je naručilac predvideo „lakše” dokazivanje kadrovskog kapaciteta u postupcima u kojima je ovaj ponuđač učestvovao, on, kako smo videli, nije uvek uspevao da dokaže ispunjenost ovog uslova. To, međutim, nije smetalo naručiocu da mu i u tim slučajevima dodeli ugovor, nekada i po ceni identičnoj procenjenoj vrednosti nabavke.

Naposletku bi trebalo ukazati i na još jednu „zanimljivu” činjenicu u vezi sa favorizovanjem ponuđača „Bonik team” d.o.o. iz Beočina. Naime, od četiri postupka javnih nabavki u kojima je tokom 2020. godine ugovor dodeljen ovom ponuđaču, u 2 postupka (usluge gajenja šuma i usluge u rasadničkoj proizvodnji) on je bio jedini ponuđač, dok je u druga dva postupka (usluge pripreme zemljišta za rasadnik i usluge održavanja terena) učestvovao još po jedan ponuđač za čije ponude se sa velikom verovatnoćom može reći da su bile simulirane (fiktivne).⁶

U postupku javne nabavke usluga pripreme zemljišta za rasadnik, pored „Bonik team” d.o.o. iz Beočina, ponudu je podneo ponuđač koji nije ispunjavao obavezan uslov da poseduje važeću dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke (u pitanju je bila firma za transport). U drugom postupku koji se odnosio na nabavku usluge održavanja terena, ponuđač koji je podneo povoljniju ponudu je – nakon otvaranja ponuda a pre stručne ocene ponuda – obavestio naručioca da odustaje od dalje procedure zbog „iznenadnog povećanja obima posla”. Dakle, u konkretnim slučajevima očigledno nije postojala ozbiljna namera ovih ponuđača da učestvuju u postupcima javnih nabavki, odnosno da im se dodeli ugovor, već su podneli ponude kako bi stvorili privid postojanja konkurencije.

⁶ Fiktivna ponuda predstavlja oblik nameštanja ponuda i postoji kada ponuđač podnese ponudu bez ozbiljne namere da dobije ugovor, već samo da bi stvorio privid konkurencije.

IV ZAKLJUČAK

U predmetnom postupku javne nabavke naručilac je zaključio okvirni sporazum za svih pet partija u visini ukupne procenjene vrednosti nabavke od 19.384.305 dinara sa ponuđačem „Bonik team” d.o.o. iz Beočina, iako ovaj ponuđač nije dokazao da raspolaže kadrovskim kapacitetom zahtevanim konkursnom dokumentacijom. Kako, međutim, osim ovog ponuđača nijedan drugi ponuđač nije učestvovao u predmetnoj nabavci, niko nije ni pokušao da ospori ovakvu odluku naručioca zahtevom za zaštitu prava.

Osim što nije obezbeđena konkurencija i što je samim tim povređeno i načelo ekonomičnosti, ovde posebno zabrinjava činjenica da je okvirni sporazum zaključen sa ponuđačem koji nije ispunjavao uslove za učešće u postupku i čija je ponuda morala biti odbijena kao neprihvatljiva u skladu sa ZJN.

Ova činjenica još više dobija na težini ako se uzme u obzir da je Nacionalni park Fruška gora poslednjih godina poprište sve intenzivnije seče šuma i da je šumski ekosistem ozbiljno ugrožen.⁷ S tim u vezi, umesto da se posebna pažnja obrati na gajenje i zaštitu šuma, okvirni sporazum za pružanje ovih usluga se dodeljuje ponuđaču koji ne ispunjava dodatne uslove za učešće u postupku. Treba napomenuti da je svrha propisivanja dodatnih uslova upravo da se u skladu sa specifičnostima predmeta javne nabavke osigura učešće onih ponuđača koji su sposobni da što kvalitetnije realizuju konkretan ugovor o javnoj nabavci. U analiziranim primerima se potpuno suprotno okvirni sporazum zaključuje sa osobom koja nije dokazala sposobnost da pruži tražene usluge.

Takođe, predmetna nabavka, ali i druge nabavke opisane u okviru studije slučaja, predstavljaju još jedan dokaz da je tržište u Srbiji očigledno podeljeno i da se u mnogim oblastima unapred zna kome će biti dodeljen ugovor. Posledice toga su potpuno odsustvo konkurencije i značajan odliv budžetskih sredstava. Ovakvo ponašanje učesnika u nabavkama u značajnoj meri šteti poreskim obveznicima, smanjuje poverenje javnosti u konkurentnost postupka i minimizira prednosti konkurentnog tržišta. U takvim okolnostima, ostvarenje principa „najbolja vrednost za novac” je praktično nemoguće.

⁷ <https://www.slobodnaevropa.org/a/peticijom-protiv-se%C4%8De-%C5%A1uma-na-fru%C5%A1koj-gori/30661132.html>

<https://rs.n1info.com/vesti/sume-fruske-gore-u-zasticene-zone-dolaze-investitori-da-li-se-kontrolise-seca/>