

---

---

# Анализа две јавне набавке у доба ванредног стања – Београдски метро и аутомобили за Србијагас

---

Аутори Милош Ђорђевић и Душан Васиљевић, полазници Правне клинике  
за антикорупцију Правног факултета Универзитета у Београду, који су  
истраживање спроводили уз менторство Транспарентности Србије

Транспарентност Србија, јун 2020.

## Први случај

### Јавна набавка добара Набавка путничких возила до 1300 кубика бр. ЈН Д-1/1/2020<sup>1</sup>

Наручилац: ЈП „Србијагас“  
ОРН: 34110000 - Путнички аутомобили

У дневном листу „Данас“ осванула је вест 23.04.2020. да „Србијагас“ у доба короне купује 10 нових аутомобила.<sup>2</sup> Новински текст је претходио објави обавештења о закљученом уговору, док су подаци о томе да се набавка спроводи били познати још од 02.03.2020. године, када је поменуто јавно предузеће објавило на „Порталу јавних набавки“ конкурсну документацију и позив за подношење понуда за 10 путничких возила до 1300 кубика. Док сама намера да се започне ова јавна набавка није спорна, постоје бројни разлози због којих би се могао оспорити начин на који је набавка осмишљена и спроводена.

### Позив за одлагање

---

<sup>1</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2667438>[14/5/2020]

<sup>2</sup>[https://www.danas.rs/ekonomija/vf-dok-im-drzava-otpisuje-dugove-srbijagas-kupuje-nove-automobile/?fbclid=IwAR1Opjd3ZELD5C8wDye87ww-IvtndFLxSFEMarum8Fs\\_eg1X2uRFvxc26o](https://www.danas.rs/ekonomija/vf-dok-im-drzava-otpisuje-dugove-srbijagas-kupuje-nove-automobile/?fbclid=IwAR1Opjd3ZELD5C8wDye87ww-IvtndFLxSFEMarum8Fs_eg1X2uRFvxc26o)  
[29/4/2020]

Наиме, 15.03.2020 године је проглашено ванредно стање у Републици Србији услед пандемије изазване коронавирусом.<sup>3</sup> Одлукама Владе које су доношене током ванредног стања наручиоцима није било забрањено да наставе са започетим поступцима јавних набавки, нити да покрену поступке следећи своје планове јавних набавки донете пре наступања пандемије.

На проглашење ванредног стања реаговала је и УЈН. Она је издала Обавештење у вези са спровођењем поступака јавних набавки у току ванредног стања.<sup>4</sup> У том акту инструктивног карактера УЈН напомиње: „Уколико наручиоци нису у могућности да у складу са одредбама ЗЈН наставе са спровођењем покренутих поступака јавних набавки, указујемо на могућност обуставе поступка у складу са чланом 109. став 2. ЗЈН. Указујемо, да се обустављени поступци могу поново покренути када се стекну услови неопходни за спровођење поступка јавне набавке. Уједно напомињемо да, уколико наручилац сматра да поступак јавне набавке може да спроведе и оконча поштујући одредбе ЗЈН, неопходно је да узме у обзир да ли ће уговор о јавној набавци моћи да се реализује у складу са уговорним одредбама.“<sup>5</sup>

Шта је уствари значило ово обавештење? То је био позив да се набавке ствари које нису хитне одложе. УЈН није залазила у целисходност набавки (нпр. да ли је потребно да се набави неко добро, услуга или радови управо у овом тренутку и у планираним количинама), него само у то да ли расписане и планиране набавке (које нису биле извршене до почетка ванредног стања) могу да се у потпуности изврше до краја услед нових околности и да ли пре закључења уговора о набавкама наручилац може да у потпуности спроведе Законом прописани поступак јавне набавке.

Дакле, овде говоримо о проблемима који се могу јавити у две фазе (спровођење поступка; закључење уговора) и код две стране у поступку набавке (наручилац; потенцијални понуђачи роба, услуга и радова).

1) У ЗЈН је прописан поступак отварања понуда.<sup>6</sup> Иако ЗЈН предвиђа могућност подношења понуда електронским путем („електронске понуде“)<sup>78</sup>, што би могло да реши један део проблема који су настали услед промене у начину рада државних органа и пословања предузећа, тиме не би били предупређени сви проблеми који могу да настану. Поступак отварања понуда је јаван, којем пре свега присуствују пред. ставници понуђача и наручилаца, али је Закон такође предвидео да том догађају могу присуствовати сва заинтересована лица. То изузетно значајно право би могло да се нађе

<sup>3</sup><https://www.srbija.gov.rs/vest/451323/proglaseno-vanredno-stanje-na-teritoriji-citave-srbije.php> [12/5/2020]

<sup>4</sup><http://www.ujn.gov.rs/vesti/obavestenje-u-vezi-sa-sprovodjenjem-postupaka-javnih-nabavki-u-toku-vanrednog-stanja/> [29/4/2020]

<sup>5</sup>Ibid.

<sup>6</sup>Чл. 102-104 ЗЈН

<sup>7</sup>Члан 89 ЗЈН

<sup>8</sup>Конкурсном документацијом је предвиђено да, уколико се, као доказ о испуњености услова до. ставља електронски документ, понуђач до. ставља копију електронског документа у писаном облику, осим уколико подноси електронску понуду када се доказ до. ставља у изворном електронском облику. <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020], страна 9

у колизији са мерама ограничења која су уведене због пандемије. Наиме, наредбом Владе Републике Србије су забрањена јавна окупљања на целој територији земље на јавним местима у затвореним просторима – када се истовремено окупља више од пет лица.<sup>9</sup> Имајући у виду да Комисија за спровођење јавне набавке броји најмање три члана<sup>10</sup>, веома је изгледна ситуација у којој би из просторије у којој се отварају понуде морала да буду удаљена не само заинтересована лица, већ и пред. ставници самих понуђача, како би се поштовале мере Владе. Наручилац би могао да игнорише овај потенцијални проблем, али једино уколико *унапред зна* понуде неће поднети више од два учесника, да нико од понуђача неће послати више од једног представника и да отварању понуда не би желео да присуствује нико од новинара, представника невладиних организација које прате јавне финансије или других заинтересованих рађана. Имајући све то у виду, јавља се реална опасност да би спровођењем јавних набавки за време пандемије неко остао ускраћен за своја законом прописана права.

2) Проблеми су могли да настану и на страни понуђача. Наиме, Влада је својим мерама затворила одређене граничне прелазе<sup>11</sup>, а недељу дана касније све<sup>12</sup>, као меру у борби против ширења заразе. Одлукама су затворени сви гранични прелазни за међународни друмски, железнички и речни саобраћај, као и погранични саобраћај према суседним земљама.<sup>13</sup> Ова мера је очигледно могла утицати на потенцијалне понуђаче из иностранства, како у погледу подношења понуда, тако и каснијег извршења уговора о јавној набавци у предвиђеном року<sup>14</sup>, имајући у виду да се није могло предвидети трајање ових мера. Поред тога, аутомобили су роба која се углавном не производи у Србији (изузев једне фирме – ФАС из Крагујевца), тако да би се могло очекивати да ће мере ограничења због заразне болести узроковати смањену конкуренцију. Имајући све то у виду, једино логично решење, у складу са начелом ефикасности и економичности<sup>15</sup>, било би да се јавна набавка одложи.

<sup>9</sup><https://www.propisi.net/naredba-o-zabrani-okupljanja-u-republici-srbiji-na-javnim-mestima-u-zatvorenom-prostoru/> [14/5/2020]

<sup>10</sup>Члан 54. став 5 ЗЈН

<sup>11</sup>Одлука о затварању граничних прелаза ("Службени гласник РС", бр. 25 од 12. марта 2020, 27 од 13. марта 2020, 35 од 18. марта 2020.) је донета 12.3.2020.

<sup>12</sup>Одлука о затварању свих граничних прелаза за улазак у Републику Србију ("Сл. гласник РС", бр. 37/2020), <https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-37-2020.html> [16/5/2020] донета 19.3.2020.

<sup>13</sup>Одлука о затварању граничних прелаза ("Службени гласник РС", бр. 25 од 12. марта 2020, 27 од 13. марта 2020, 35 од 18. марта 2020.) преузета са сајта <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/uredbe-odluke-naredbe-i-instrukcije-koje-su-donete-od-pocetka-vanrednog-stanja-do-danas> [16/5/2020], документ назива „Одлука о затварању граничних прелаза.docx“

<sup>14</sup>У конкурсној документацији је предвиђено да је рок испоруке максимално 60 дана од дана закључења уговора, који је закључен дана 23.4.2020. Дан закључења уговора утврђен је увидом у обавештење о закљученом уговору.

<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020],

<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZaključenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

<sup>15</sup>Члан 9 ЗЈН

У овом случају је набавка ипак била спроведена до краја, а није у потпуности познато да ли је при том било неких проблема, јер за поједине битне документе не постоји обавеза објављивања (нпр. записник са отварања понуда). Наиме, прихваћени (једини) понуђач „Гранд Моторс“ ДОО, има своје седиште унутар државе, на адреси Милутина Миланковића 21, Београд.<sup>16</sup> Међутим, то се не може рећи и за добављаче „Гранд Моторс“ ДОО-а. Наиме, преко њихове интернет странице се може видети да они увозе возила марки Ford, Infiniti и Mazda.<sup>17</sup> На интернету су доступне и информације о локацијама на којима се налазе фабрике возила ових великих компанија, од којих се ниједна не налази у Србији<sup>18</sup>.

Чињеница је да је буџет Републике Србије ограничен и да је претрпео велике штете током ванредног стања, кроз смањене приходе. Јасно је да неке јавне набавке, поготово у ванредном стању у ком смо се налазили, заслужују предност, попут набавке медицинске опреме, хранител, због чега је значајан део сред. става преусмерен кроз буџетску резерву Републичком фонду здравственог осигурања. Уредбом која је донета још 20.3.2020.<sup>19</sup> прописано је да се за време ванредног стања, одлуком Владе, без ограничења могу преусмеравати апропријације предвиђене за другу намену у текућу буџетску резерву, под условом да се то чини ради ублажавања последица заразе. Тако је, на пример, Фонду здравственог осигурања 31.3.2020. било пренето 9,5 милијарди динара који су првобитно били планирани за инфраструктурне радове Министарства грађевинарства<sup>20</sup>. Да би се остварили ти приоритетни циљеви финансирања из јавних расхода, али и да би сами наручиоци спровели набавке у моменту када је то за њих најповољније, одређене јавне набавке је требало обуставити, ако су започете, или одложити у целини, док услови не буду повољнији.

Остало је нејасно на основу чега је закључено да су путничка возила која су поручена од стране ЈП „Србијагас“ нешто што је неопходно у овом тренутку. Иако вредност набавке, процењена 16.000.000,00 динара, а цена у закљученом уговору 13.187.500,00 динара<sup>21</sup>, не представља огроман трошак државе, остаје питање да ли се он могао боље искористити у датом тренутку, поготово када се узме у обзир да су и

<sup>16</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZakljucenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

<sup>17</sup><https://www.grandmotors.rs/> [14/5/2020]

<sup>18</sup><https://corporate.ford.com/company/operation-list.html#s4f0> [14/5/2020],

<https://www.infinitiofclarendonhills.com/where-are-infiniti-cars-made/> [14/5/2020],

<https://www.hallmazdamilwaukee.com/blog/where-are-mazda-vehicles-made-mazda-plant-locations/> [14/5/2020]

<sup>19</sup>Уредба о коришћењу финансијских сред. става буџета Републике Србије за време ванредног стања насталог услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-Cov-2 ("Службени гласник РС", број 38 од 20. марта 2020.) <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/38/3/reg> [16/5/2020]

<sup>20</sup>[https://otvorenivratapravosudja.rs teme/krivicno-pravo/javne-nabavke-u-doba-vanrednog-stanja-ili-vanredno-stanje-u-javnim-nabavkama#\\_ftnref9](https://otvorenivratapravosudja.rs teme/krivicno-pravo/javne-nabavke-u-doba-vanrednog-stanja-ili-vanredno-stanje-u-javnim-nabavkama#_ftnref9) [16/5/2020]

<sup>21</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZakljucenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

приходи самог ЈП „Србијагас“ били вероватно умањени, нпр. због увођења могућности да корисници одложено плате своје обавезе према јавним предузећима<sup>22</sup>.

### Подаци који изазивају сумњу у поштовање начела јавних набавки

У ЗЈН је прописано: „Наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке.<sup>23</sup> Наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.<sup>24</sup>“

Да ли нам је позната потреба због које се набављају ова возила? Да ли су услови ипак били дискриминаторни, иако се ни једна фирма није жалила (то јест, поднела захтев за заштиту права) на конкурсну документацију? Да ли су услови у логичкој вези са предметом јавне набавке? Ово су питања на која смо ми хтели да нађемо одговор када смо почели анализу овог случаја. Анализом доступне документације уочени су елементи који изазивају сумњу у поштовање свих законских начела. Пре свега, то је набрајање чак 65 ставки везаних за техничке карактеристике и додатну опрему тражених возила<sup>25</sup>. Тако детаљни захтеви стварају сумњу да је наручилац у ствари на овај начин посредно одредио тачан тип аутомобила који жели да купи, али да је уместо да то изричито наведе (што је по Закону забрањено<sup>26</sup>), навео карактеристике које дефинишу тачно одређени производ. То би могао да буде један од разлога због чега се на набавку јавио само један понуђач (са којим је на крају закључен уговор).

У потрази за одговором на постављена питања, одредили смо истраживачки узорак који чине набавке сличне по предмету, било да их је спроводио исти наручилац или други наручиоци.

### Анализа релевантних података о сличним набавкама

Циљ и узорак истраживања

<sup>22</sup><https://nova.rs/biznis/sve-racune-placamo-odmah-odlozeno-samo-za-starije-od-65/> [16/5/2020], [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/odlozeno-placanje-racuna-samo-za-penzionere-i-starije-od-65-godina\\_1104170.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/odlozeno-placanje-racuna-samo-za-penzionere-i-starije-od-65-godina_1104170.html) [16/5/2020], <https://www.alo.rs/vesti/ekonomija/uvodi-se-odlozeno-placanje-racuna-tokom-vanrednog-stanja/295840/vest> [16/5/2020]

<sup>23</sup>Члан 76. став 2 ЗЈН

<sup>24</sup>Члан 76. став 6 ЗЈН

<sup>25</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

<sup>26</sup>Члан 79 ЗЈН

При претрази јавних набавки на „Порталу јавних набавки“ у поље „назив“ унели смо „34110000“ (што је ознака за путнички аутомобил до 1300 кубика), у пољу „врста предмета“ означили смо „добра“, а у пољу „предмет“ означили смо „превозна средства“ (било је неопходно означити 3. ставке да бисмо могли да добијемо резултате претраге).<sup>27</sup>Пошто није по. стављено временско ограничење, претрага је требало да пружи податке за цео период од почетка примене ЗЈН (1.3.2013) до дана када је вршена (10.5.2020).

Тиме смо добили податке пред. стављене у оквиру табеле број 1. Табела је допуњена накнадно прикупљеним информацијама на основу анализе докумената. Додате су колоне за број купљених комада аутомобила, број примљених понуда и број тражених спецификација у конкурсној документацији. У прегледу смо изоставили набавке које су вршене путем лизинга, како би подаци били упоредиви са случајем који је предмет анализе.

Табела број 1: Набавке возила до 1300 кубика 2013-2019

Основни подаци о јавним набавкама			Аналитички подаци			
Назив	наручилац	последња активност	Уговорена цена (у РСД)	Број комада	Број примљених понуда	Број тражених спецификација
ЈН 36/19 - ВОЗИЛА (четири комада) 34110000 - Пу...	ДОМ ЗДРАВЉА "НОВИ САД"	14.10.2019 10:13	4.931.333,33 без ПДВ	4	1	53
Јавна набавка мале вредности добара, новог путничк...	ГАРАНЦИЈСКИ ФОНД АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИН...	21.05.2019 09:17	2.427.000	1	1	45
ЈН 21/18 - ВОЗИЛА ЗА КУЋНО ЛЕЧЕЊЕ (пет комада)	ДОМ ЗДРАВЉА "НОВИ САД"	16.08.2018 11:01	6.170.000,00 без ПДВ	5	1	49
Набавка моторног возила за саобраћајну полицију и ...	ОПШТИНА КАЊИЖА	29.05.2018 12:18	3.835.833,32	3	1	22 (за 2 комада)
						24 (за 1 комад)
Набавка добра-набавка путничког аутомобила за потр...	Центар за породични смештај и усвојење Београ...	28.11.2017 11:09	1.325.000,00	1	1	39
ЈН 38/17 - ВОЗИЛА ЗА КУЋНО ЛЕЧЕЊЕ	ДОМ ЗДРАВЉА "НОВИ САД"	25.10.2017 09:13	6.247.000,00 без ПДВ	5	1	47 (за 4 комада)
						43 (за 1 комад)

<sup>27</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>[10/5/2020]

ПУТНИЧКО ВОЗИЛО ПО ПРИНЦИПУ СТАРО ЗА НОВО	Установа Студентски центар "Београд"	05.04.2017 14:02	1.801.045,83 без ПДВ	1	1	30
Путничко возило по систему старо за ново	Установа Студентски центар "Београд"	06.03.2017 09:27	3.000.000,00 без ПДВ	1	0 Поступак обу. стављен	30
Набавка путничког аутомобила са припадајућом опрем...	ЦЕНТАР ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД "СОЛИДАРНОСТ" ПАНЧЕВО	09.12.2016 10:49	1.316.666,67 без ПДВ	1	1	28
Набавка путничког аутомобила 34110000 - путнички ...	Центар за социјални рад општине Нови Бечеј	07.12.2016 12:13	1.316.666,67 без ПДВ	1	1	28
Предмет јавне набавке је набавка добара – Набавка ...	Пољопривредна саветодавна и стручна служба "У...	30.09.2016 09:33	1.087.106,00 (процењена вредност)	1	На сајту нема обавештења о закљученом уговору	30
набавка добра бр. ЈН I-3/2016 је набавка службен...	Повереник за информације од јавног значаја и ...	25.07.2016 10:52	3.340.000,00 без ПДВ	1	1	24
Набавка добра- путничког моторног возила Шкода Рапи...	Основна школа "Јован Шербановић" Крепољин	04.03.2016 18:40	1.354.166 (процењена вредност)	1	0 Поступак обу. стављен	1
ЈНМВ Д- 20/2015– Набавка једног путничког возила з...	Дом здравља "Др Симо Милошевић"	09.02.2016 09:03	960.841,67 без ПДВ	1	1	51
Путничко возило ЈНМВ: АI-18/2015 ОРН: Путнички а...	ДОМ ЗДРАВЉА ЗВЕЗДАРА	25.01.2016 12:44	9.250,00 Евра (=1.139.833,1 дин на дан 25.1.2016)	1	1	13
Набавка добра број 6/2015 – Набавка добра- Набавка ...	Центар за породични смештај и усвојење Београ...	17.12.2015 10:01	1.490.000	1	1	44
Јавна набавка путничког аутомобила бр. 1/2015	ЦЕНТАР ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД КАЊИЖА	16.12.2015 08:19	1.225.000,00 без ПДВ	1	1	21
ЈНМВ Д- 9/2014– Набавка једног путничког возила	Дом здравља "Др Симо Милошевић"	29.12.2014 11:41	833.990,00 без ПДВ	1	1	19



за...						
набавка путничког аутомобила	Техничка школа	22.12.2014 08:45	831.979,16 без ПДВ	1	4	18
ЈН МАЛЕ ВРЕДНОСТИ ДОБРАНАБАВКА ПУТНИЧКОГ АУТОМОБИЛ...	Општинска управа Бела Паланка	11.08.2014 10:49	2.769.390,00 без ПДВ	1	1	25
набавка путничког аутомобила	Техничка школа	24.12.2013 11:34	613.237,50 без ПДВ	1	5	16
УКУПАН БРОЈ НАБАВКИ = 21	ПРОСЕК ПРОНАЂЕНИХ ПОДАТАКА		1.515.560,33 (по комаду)	1,61	1,19	30,95

Шта нам говоре подаци из табеле?

*Уговорена цена* – Пре свега, можемо закључити да уговорена цена ове јавне набавке не изазива сумњу. Просек купопродајних цена из табеле по комаду набављеног возила износи 1.515.560,33 РСД, док у посматраном случају износи 1.318.750,00 РСД (10 комада по цени од 13.187.500,00 РСД<sup>28</sup>). Дакле, наведена цена, када се узме у обзир ова груба рачуница, не само да није претерана, него је чак и испод анализираних просека. Међутим, да би поређења цене била у потпуности релевантна, требало би видети да ли се разлика јављала приликом набавке исте врсте возила, јер је могуће да је Србијагас тражио аутомобиле који су јефтинији унутар исте класе. Таква додатна анализа се не може извршити на основу података са Портала јавних набавки, будући да се не објављује тачан тип возила која су била предмет куповине.

*Број комада* – У нашем случају је прибављено кроз једну набавку више комада возила, него што су то чинили наручиоци у протеклих седам година. „Србијагас“ је набавио 10<sup>29</sup>, а просек износи 1,61. Овај податак је логична последица чињенице да је „Србијагас“ већи наручилац од других који су набављали возила из исте класе (средње школе, општинске управе, основне школе, домови здравља). Иако набављање веће количине возила указује на обнављање возног парка, то није било могуће проверити, услед чињенице да „Србијагас“ није објавио информације о укупној количини аутомобила у власништву предузећа. Такво поступање је супротно слободном приступу информација према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. Гласник РС“ бр. 120/2004, 54/2007 104/2009 и 36/2010).

*Број примљених понуда* – Закључујемо да се посматрани случај, на жалост, не разликује од других. Наиме све анализираних јавне набавке за које су објављени подаци,

<sup>28</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZakljucenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

<sup>29</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

осим две, закључене су на основу само једне примљене понуде. Та чињеница представља снажан разлог за сумњу да су услови у конкурсној документацији постављени тако да унапред привилегују једног понуђача или један модел возила.

*Број тражених спецификација* – У овој категорији постоје значајне разлике између посматране набавке и узорка за поређење. Наиме, „Србијагас“ је условио закључење уговора испуњењем 65 техничких карактеристика<sup>30</sup>, док је просек из табеле дупло мањи, 30,95. Штавише, чини се и да је и сам просек изузетно висок за набавку путничких аутомобила. Велики број захтеваних карактеристика би се пре могао правдати када су у питању индустријске машине потребне (нпр. ради поштовања норми о заштити на раду).

У вези техничких спецификација се могу поставити још нека питања. На пример, у конкурсној документацији је наведено да се захтева да ширина теретног простора износи од 950 до 1000 mm<sup>31</sup>. Овакав захтев је неоправдан, јер наручилац не може имати штете да има више теретног простора (нпр. ширину већу од 1000 mm). Истаситуацијасе понавља и у случају захтеване дужинетеретног простора (од 700 до 750 mm<sup>32</sup>). Сличне ситуације се понављају за већи број услова које поставља наручилац „Србијагас“. Адекватна замена за овакав начин постављања услова би било одређивање минимума или максимума, што наручилац и чини у неколико случајева, на пример, за резервоар горива (минимум 40 литара<sup>33</sup>).

Анализирани захтеви у погледу техничких карактеристика указују на то да је наручилац, у ствари, на овај начин посредно одредио тачан тип аутомобила који жели да купи, али да је уместо да то изричито наведе (што је по Закону забрањено<sup>34</sup>), навео карактеристике које дефинишу тачно одређени производ.

Шта могу бити следећи кораци?

Иако је анализа показала одступања од начела транспарентности јавне набавке, то још увек не пред. ставља доказ корупције али ствара потребу да се врше даља испитивања. Први корак у томе би требало да учини УЈН која по члану 134. став 1. тачка 1 врши надзор над применом ЗЈН. Такође, Државна ревизорска Институција би могла да уврсти „Србијагас“ у свој план рада следеће године. О овом и о другим набавкама би требало да се изјасни и надзорни одбор ЈП „Србијагас“, као и Влада Србије, као оснивач, а приликом разматрања тромесечних и годишњих извештаја о реализацији програма рада.

<sup>30</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2>  
[29/4/2020]

<sup>31</sup>Ibid.

<sup>32</sup>Ibid.

<sup>33</sup>Ibid.

<sup>34</sup>Члан 79 ЗЈН

## Други случај

### Опште информације о јавној набавци

#### Јавна набавка услуга

#### Набавка техничких и саветодавних услуга за пројекат београдског метроа бр. ЈН 03/19<sup>35</sup>

Наручилац: „ЈКП Београдски метро и воз“  
ОРН: 71300000 - Техничке услуге

Још једна набавка која је привукла нашу пажњу била је везана за дуго ишчекивани београдски метро. И ова набавка је била предмет интересовања медија<sup>36</sup>. Позив за подношење понуда и конкурсна документација били су објављени у децембру 2019. године, а набавка је спровођена у отвореном поступку. Сам предмет набавке, како се наводи у конкурсној документацији<sup>37</sup>, јесте пружање техничких и саветодавних услуга, конкретно припрема техничких спецификација, израда пројектних задатака, стручна оцена решења обухваћених техничком документацијом, као и учешће у изради Студије оправданости са Идејним пројектом и Студије о процени утицаја на животну средину за пројекат београдског метроа. Процењена вредност јавне набавке износи 78 милиона динара. Критеријум за доделу уговора јесте економски најповољнија понуда, а бодовало се по следећим елементима тог критеријума:

Понуђена цена: 60 бодова

Квалитет чланова тима: 40 бодова

Поред обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке који су предвиђени у ЗЈН (потврде о неосуђиваности, измирењу пореза, поштовању прописа о раду...), тражено је и неколико додатних услова где нам је посебну пажњу привукао услов везан за кадровски капацитет. У овом услову се захтевало да понуђач има запослен одређени број кључних експерата, одговарајућег стручног профила, који су притом учествовали на по минимум 2 пројекта чија минимална вредност није била испод 600 милиона динара. Овај услов нам се и на први поглед учинио најсумњивијим, са становишта поштовања законских правила, јер би могао имати искључујући и дискриминишући карактер, а касније ћемо образложити и због чега је тако.

<sup>35</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2579382> [14/5/2020]

<sup>36</sup><https://nova.rs/politika/beogradski-metro-placa-740-000-evra-za-savete/> [17/5/2020]

<sup>37</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2579405&idp=2579382&vz=2> [14/5/2020]

### Ток поступка јавне набавке

На позив за подношење понуде у отвореном поступку јавила су се два понуђача, тачније два групе понуђача, коју су чиниле британске, односно аустријске фирме. Занимљивост је да су своје понуде поднели истога дана у временском размаку од само 2 минута, непосредно пред истек рока. Након отварања и прегледа понуда, Комисија за јавне набавке је обе понуде оценила као неприхватљиве и дала предлог да се обустави поступак, који је и прихваћен,<sup>38</sup> јер није било других законских могућности. Разлози су били одсуство доказа о испуњењу како обавезних тако и додатних услова за оба понуђача. Према нашој процени, овде нема ничег спорног и сасвим су оправдано обе понуде одбијене као неприхватљиве.

Након тога, покренут је преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда, сходно члану 35.. став 1.. тачка 1. Закон о јавним набавкама. Наиме, ако у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу добије све неприхватљиве понуде, под условом да се првобитно одређени услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за доделу уговора, односно оквирног споразума не мењају. Ако наручилац одлучи да у преговарачки поступак позове само и све понуђаче који су учествовали у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу да допуне своје понуде, тако да их учине прихватљивим, није дужан да објави позив за подношење понуда. Понуђена цена у овом преговарачком поступку не може бити већа од понуђене цене у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку, односно конкурентном дијалогу. Група аустријских фирми отклонила је претходне недостатке понуде, док група британских фирми то није учинила. Она није доказала испуњеност ни обавезних услова, достављањем потврде о неосуђиваности подизвођача, потврде о редовном измиривању пореских обавеза, а замерени су јој и недостаци доказа у вези са кадровским капацитетом. Иако је ова групација понудила нижу цену од аустријске, њена понуда је била оцењена као неприхватљива, са битним недостацима, због чега понуда није ни оцењивана. Овде се не јављају никакве спорне чињенице у вези са поступањем наручиоца, јер један понуђач није испунио ни обавезне услове који су били прописани, тако да је посао добила група аустријских фирми, као једина понуда која је на крају била прихватљива<sup>39</sup>. Други понуђач није истицао захтев за заштиту законитости по окончању поступка.

<sup>38</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/OdlukaOOustaviPostupka.aspx?idd=2664812&idp=2579382&vz=2>[14/5/2020]

<sup>39</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2725079&idp=2725071&vz=2>[14/5/2020]

### Анализа додатног услова кадровског капацитета

Вратићемо се сада на додатни услов кадровског капацитета који нам је и на први поглед изазивао одређену дозу сумње у вези са начином на који је спроведена ова јавна набавка. Конкретно, разлог за сумњу у исправност поступања били су услови којима је тражено да су вођа тима и кључни експерти већ учествовали на по минимум 2 пројекта чија је минимална вредност 600 милиона динара. Као што смо већ напоменули, овај услов који се везује за новчане износе може се окарактерисати као искључујући и дискриминишући, па смо приступили претрази података о другим набавкама.

Узорак за поређење је сачињен на основу шифре из општег речника набавки<sup>40</sup>, како бисмо упоредили да ли се слични услови јављају и код других упоредивих набавки. Претрага по општем речнику набавке се врши тако што се на Порталу јавних набавки у одељку претраге ОРН унесе шифра врсте набавке (71300000 - Тенхичке услуге). Анализирајући сличне набавке (примери најсличних набавки<sup>41,42</sup>), увидели смо да се код свих набавки као услов поставља ангажовање кључних експерата. Меутим, ни код једне од набавки из узорка нисмо пронашли захтев да су експерти претходно учествовали на пројектима одређене новчане вредности.

Исти резултат смо добили додатним истраживањем, претражујући и одлуке о захтеву за заштиту права на сајту Комисије за јавне набавке. Овде смо као кључну реч користили синтагму „кадровски капацитет“ да бисмо покушали да дођемо до захтева који су усвојени, а који су за предмет жалбе имали одређену повезаност са тим условом. Ни овде нисмо пронашли да је игде било прописано да су одређени кадрови морали учествовати на пројектима одређене новчане вредности. Наш последњи покушај да сазнамо нешто више о томе због чега је овај услов био прописан јесте подношење захтева за приступ информацијама, где смо поставили питање из ког разлога су као додатни услов били затражени кључни експерти са референтим искуством како је у конкурсној документацији дефинисано. У одговору је наведено да, ЈКП „Београдски метро и воз“, као наручилац саветодавних услуга за пројекат од националног значаја велике вредности, сматра постављање услова у погледу кадровског капацитета оправданим и потребним, те је предвидео да кључни експерти морају имати претходно искуство на пројектима сличне вредности са пројектом београдског метроа. Наводе да је смисао прописивања додатних услова да се изврши селекција оних понуђача који с обзиром на своје капацитете могу успешно и квалитетно реализовати уговор који са њима буде закључен.

<sup>40</sup> Општи речник набавке је референтни систем класификације предмета јавне набавке, примењив на уговоре о јавним набавкама, којим се истовремено обезбеђује усклађеност са другим постојећим класификацијама.

<sup>41</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2349910&idp=2349858&vz=2> [14/5/2020]

<sup>42</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2460265&idp=2460249&vz=2> [14/5/2020]

Овај додатни услов кадровског капацитета треба посматрати у контексту одредби члана 76. став 6. ЗЈН, у ком се каже да наручилац одређује додатне услове тако да они не дискриминишу понуђаче и тако да стоје у логичкој вези са предметом набавке.

Јер иако овај услов није утицао на одлуку о доделу уговора и његово закључење, у завршној фази поступка јавне набавке, може се претпоставити да је имао утицаја да се на позив за подношење понуде јави мањи број понуђача него што би иначе био случај. Уместо да постави претходно искуство кључних стручњака као услов учешћа у јавној набавци са тако високим прагом, наручилац је имао могућност да веће искуство вреднује као елемент критеријума економски најповољније понуде. Одлука наручиоца је утолико мање логична, зато што је ова набавка била вршена управо применом критеријума економски најповољније понуде, где понуђена цена није једини фактор за одлучивање. Да је поступио на логичан начин, искуство експерата на великим пројектима је могло добити адекватан значај, а да то не угрози конкуренцију. Истина, и ту би требало бити обазрив, јер би и учешће на већем броју мањих пројеката, сличних ономе који ће се спроводити у Београду, могло бити једнако значајан показатељ капацитета стручњака.

Може се претпоставити да је на овакав начин непотребно ограничена конкуренција имала нарочито негативан ефекат на домаће фирме, уколико уопште постоји нека која је имала искуство на сличним пословима. Ограничавање конкуренције нерелевантним додатним условима је не само неоправдано, већ подстиче ионако забрињавајући тренд опадања просечног броја понуда на јавне набавке.

Поред свега наведеног, ваља приметити да је у овом случају конкуренција била смањена и услед чинилаца на које наручилац није могао да утиче. Наиме, британски конзорцијум, чија је понуда одбијена због недо. стављања доказа о испуњености услова, је оправдано указао да неке од тих доказа није у могућности да прибави, јер не постоје у том облику у матичној земљи. Жалили су се на терминологију коришћену у конкурсној документацији, образлажући да се наводи суштински односе на Закон о планирању и изградњи Републике Србије, који предвиђа главног односно одговорног пројектанта, те исходовање грађевинске дозволе или одобрења за изградњу метроа. Наводе да је овакав услов дискриминишући јер стручњаци који су обављали сличне послове у другим земљама у којима су се изградили метро системи, по законима тих земаља нису били нужно ангажовани на позицији главних или одговорних пројектаната техничке документације на основу које је издата грађевинска дозвола или одобрење за изградњу метроа јер закони других земаља у којима постоје метро системи не препознају нужно наведене позиције и процедуру за исходовање дозволе као што је то случај у Републици Србији. Са тим у вези, замолили су да се услов укине, односно да се као релевантно усвоји искуство на пројектовању метро система, невезано за позицију главног односно одговорног пројектанта<sup>43</sup>. Наручилац из формалних разлога није могао

<sup>43</sup><http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PitanjaIodgovoriKonkursna.aspx?idd=2615339&idp=2579405> [14/5/2020]

---

да прихвати овакве доказе, што указује да је потребно да Закон о јавним набавкама предвиди већу флексибилност приликом доказивања услова за понуђаче из иностранства.

### Мишљење аутора

Иако је ова набавка са процедуралне стране спроводена у складу са прописима, остаје спорно да ли је додатни услов био оправдан или осмишљен како би се дала предност одређеном понуђачу. У вези са тим могуће је да је услов утицао и на смањење конкуренције. Имајући ову околност у виду, као и чињеницу да за ову јавну набавку није поднет захтев за заштиту права, даље разматрање оправданости додатног услова би превасходно би могло да буде предмет надзора УЈН, као и Државне ревизорске институције, уколико она то убаци у свој план рада.