

Transparentnost Srbija

# POSEBAN ZAKON ZA DRŽAVNU STANOGRADNJU IZ 2018. I NJEGOVO SPROVOĐENJE

Koliko je građenje stanova za pripadnike snaga bezbednosti  
poremetilo sistem javnih nabavki



---

# POSEBAN ZAKON ZA DRŽAVNU STANOGRADNJU IZ 2018. I NJEGOVO SPROVOĐENJE

Koliko je građenje stanova za pripadnike snaga bezbednosti poremetilo sistem javnih nabavki

## IZDAVAČ

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/II, 11000 Beograd  
Tel: +381 (0)11 3287 226  
Elektronska pošta: office@bezbednost.org  
www.bezbednost.org

## AUTOR

**Transparentnost Srbija**  
Palmotićeveva 31/III, 11000 Beograd  
Tel: +381 (0)11 3033 827  
Elektronska pošta: ts@transparentnost.org.rs  
www.transparentnost.org.rs

## LEKTURA

Tatjana Hadžić Jovović

## DIZAJN I PRELOM

Tijana Milanović



Publikacija je objavljena uz podršku organizacije Transparency International Defence and Security (TI-DS) u okviru projekta „Zašto odlaze? Rasvetljavanje veze između korupcije i zadržavanja kadrova u sistemu odbrane u Srbiji“. Stavovi izraženi u publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju stavove TI-DS-a.

Beograd, Mart 2020.

---

## SADRŽAJ

Sažetak	4
Državna stanogradnja za pripadnike snaga bezbednosti kao ilustracija širih problema	5
Kad donošenje posebnih zakona postaje pravilo	7
• Od najave projekta do donošenja Zakona	7
• U čemu je posebni zakon poseban	8
– Pravila iz posebnog zakona i njihovo poređenje sa Zakonom o javnim nabavkama	8
– Nedovoljna obrazloženja i nerazmotrene alternative	11
– Poslednje izmene zakona	13
Sprovođenje javnih nabavki	14
• Kako su tekle najave gradnje u medijima	14
• Radovi u Nišu i Vranju	15
• Problemi u Vranju	18
• Nabavke radova u drugim gradovima	19
– Sremska Mitrovica	19
– Kragujevac i Kraljevo	20
Nabavke usluga	22
• Nabavke Ministarstva	22
– Usluge razminiranja	22
– Usluge stručnog nadzora	22
– Stručni nadzori – nabavke SPV Preduzeća	23

---

<b>(Ne)transparentnost graditeljskih preduzeća</b>	<b>24</b>
• Formiranje posebnih preduzeća	14
• Zajednički sajt	14
<b>Dodaci</b>	<b>15</b>
• Aneks broj 1: Nabavke SPV preduzeća zaključno sa novembrom 2019.	15
• Aneks broj 2: Javne nabavke koje nisu oglašene na zajedničkom sajtu SPV preduzeća	36
• Aneks 3: Informacije objavljene o SPV preduzećima	37

## SAŽETAK

Nakon odluke Vlade iz 2017. o započinjanju projekta građenja stanova za pripadnike snaga bezbednosti, usvojen je i „poseban zakon“, koji uređuje sprovođenje tog projekta unekoliko različito u odnosu na postojeće propise. Odluka Vlade nije bila valjano obrazložena, ni u pogledu razmatranja raznih finansijskih mogućnosti za rešavanje istog problema, ni u pogledu uređivanja pravnog sistema.

Zakon o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti donet je maja 2018, a u narednih godinu i po dana menjan je već dva puta. Ministarstvo finansija je tek 31. januara 2020. godine donelo podzakonski akt, koji uređuje raskid kupoprodajnog ugovora i povraćaj novca u slučaju kršenja obaveza iako je rok za to istekao još 1. jula 2018.

Mada je donošenje posebnih pravila za ovaj projekat pravdano potrebom da on bude brže realizovan, on je značajno kasnio, naročito u odnosu na prvobitne najave. Do kašnjenja je ponekad dolazilo usled objektivnih problema (npr. potreba da se razminira teren) na pojedinim lokacijama.

Iako izgradnja stanova još traje, već sada je izgledno da će koštati skuplje nego što će biti prikupljeno prodajom stanova, čak i kada u obzir ne budu uzeti posredni troškovi, kao što su odricanje od naplate troškova i doprinosa javnih preduzeća i lokalnih samouprava, te administriranje koje obavljaju državni organi i posebna preduzeća. Iz planova Vlade nije dovoljno vidljivo da li su ovi gubici bili unapred planirani. Takođe, poređenjem inicijalnih najava i ugovorenih cena može se proceniti da će projekat biti oko 20% skuplji nego što se na početku računalo.

Poseban zakon je doneo složen sistem sprovođenja projekta, u kom bitnu ulogu imaju ministarstva i drugi organi iz sektora bezbednosti, Vlada u celini, Ministarstvo građevinarstva, Građevinska direkcija Srbije, sedam lokalnih samouprava i deset novoformiranih preduzeća, za svako gradilište po jedno („SPV preduzeća“). Javne nabavke su na osnovu posebnog zakona sprovodili Ministarstvo građevinarstva, Građevinska direkcija Srbije i neka od „SPV“ preduzeća.

Dosadašnja primena posebnog zakona nije opravdala njegovo donošenje. Naime, naručioci su postupali skoro potpuno u skladu sa pravilima koja bi ih obavezivala i da se primenjivao „običan“ Zakon o javnim nabavkama. Jedini krupan izuzetak bila je zakonska obaveza da 80% materijala koji će biti ugrađivan bude domaćeg porekla. Takva odredba bi se na osnovu Zakona o javnim nabavkama smatrala diskriminatornom, pa bi bilo koja zainteresovana firma mogla da „obori tender“. Pored toga, ova odredba je suprotna i aktu više pravne snage – Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, koji je stupio na snagu 1. septembra 2013.<sup>1</sup>

To što poseban zakon nije bio u praksi više iskorišćen da se zaobiđe uobičajena procedura javnih nabavki, ne znači da su sprovedeni postupci bili bez spornih tačaka. Analizom pojedinih slučajeva nabavki uočili smo sledeće problematične pojave: 1) neobjavljivanje planova nabavki i procenjene vrednosti nabavki; 2) nelogične razlike u dodatnim uslovima za pojedine nabavke, koje su međusobno slične; 3) zahteve vezane za kapacitete, koji bi se mogli smatrati diskriminatornim; 4) nedovoljne pripreme kada je reč o ispitivanju tržišta, što se odrazilo na procenu vrednosti nabavke, naročito u prva dva grada (Niš i Vranje) i u prvom pokušaju izgradnje u Kraljevu.

---

<sup>1</sup> „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju“, <https://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni-dokumenti/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/>

---

Kada je reč o nabavci usluga stručnog nadzora, konkurencija je bila izrazito mala. Konkurencija je postojala i prilikom izbora izvođača radova, izuzev u Nišu i Vranju, gde je posao dodeljen jedinoj grupi ponuđača koji su za dobijanje ovog posla imali i očiglednu političku podršku.

Transparentnost odlučivanja bila je obezbeđena objavljivanjem na Portalu javnih nabavki u meri u kojoj bi to obezbedio i Zakon o javnim nabavkama. Međutim, naručioci su direktno prekršili zakon time što javne nabavke nisu bile oglašene i na zajedničkoj internet strani SPV preduzeća. Transparentnost rada ovih preduzeća daleko je ispod i inače niskog nivoa transparentnosti rada preduzeća u državnom vlasništvu.

Zakon o javnim nabavkama Srbije, koji je još na snazi, donet je krajem 2012. kako bi se suzbila korupcija koja je, prema ocenama domaćih i međunarodnih aktera, izražena u ovoj oblasti. Međutim, sistem javnih nabavki tokom poslednjih nekoliko godina učestalo se narušava donošenjem „posebnih zakona”, koji važe za samo jedan projekat. To je dovelo do dodatnog smanjenja konkurencije tokom postupaka javnih nabavki, koja je i inače na veoma niskom nivou.

## DRŽAVNA STANOGRADNJA ZA PRIPADNIKE SNAGA BEZBEDNOSTI KAO ILUSTRACIJA ŠIRIH PROBLEMA

***Ukratko: Projekat državne stanogradnje za pripadnike snaga bezbednosti i donošenje posebnog zakona u tu svrhu ilustracija je dva šira problema – podrivanja antikorupcijskog Zakona o javnim nabavkama i korišćenja infrastrukturnih projekata za političku promociju.***

Zakon o javnim nabavkama u Republici Srbiji, iako donet kao jedno od glavnih antikorupcijskih obećanja aktuelne političke garniture krajem 2012, na mnogo načina ugrožavaju upravo njegovi promoteri. Tokom poslednjih sedam godina Vlada je masovno koristila pravna sredstva, koja bi trebalo da se upotrebljavaju samo u izuzetnim slučajevima: međudržavne sporazume i donošenje posebnih zakona, koji uređuju samo jedan projekat.<sup>2</sup>

Veliki infrastrukturni projekti se izuzetno dobro mogu iskoristiti u političko-promotivne svrhe. O tome svedoče mnogobrojni primeri najava, obilazaka gradilišta i svečanih primopredaja<sup>3</sup> infrastrukturnih objekata u okviru „funkcionerske kampanje”, koji su, prema nalazima Transparentnosti, naročito učestali pred izbore. Poslednjih nekoliko godina stvari se ni nakon okončanja izbornog procesa ne vraćaju u normalan tok, već se nastavlja svakodnevno prisustvo visokih funkcionera u medijima, neretko baš u vezi sa infrastrukturnim projektima.

---

<sup>2</sup> Sličan slučaj (koji je baš aktuelna vlast, tada u opoziciji, veoma kritikovala) dogodio se 2010. kada je donet Zakon o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize (Službeni glasnik RS, broj 45/10). Iako su Koalicija za nadzor javnih finansija i Transparentnost Srbija inicirali ocenjivanje ustavnosti ovog zakona zbog narušavanja jedinstva pravnog poretka u oblasti javnih nabavki i kršenja međunarodnih sporazuma (CEFTA i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju), Ustavni sud je tu inicijativu odbacio, navodeći više ekonomske nego pravne razloge. (Transparentnost Srbija, „Rešenje Ustavnog suda, 15. 3. 2020. <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6443->>).

<sup>3</sup> Minić, Z. „Zamagljivanje funkcionerske kampanje”, Peščanik, 5. 10. 2019. <<https://pescanik.net/zamagljivanje-funkcionerske-kampanje/>>.

Vojska, policija i bezbednosne službe, kao i ratni veterani, značajni su za svako društvo. Tradicionalno, vojska je jedna od institucija u koju građani imaju najviše poverenja. Pored toga što u javnosti može biti politički popularno to da pripadnici ovih službi ili porodice poginulih boraca dobiju neke povlastice, ne treba isključiti ni značaj koji popravljanje položaja pripadnika ovih službi ima i za same nosioce političkih vlasti.

S druge strane, odluka o privilegovanju jedne grupe zaposlenih u javnom sektoru (u ovom slučaju omogućavanjem otkupa stanova pod povlašćenim uslovima) stvara i određene rizike. Prvo, zato što će slične zahteve imati i pripadnici drugih profesija (npr. učitelji, lekari), koje u javnom sektoru takođe imaju značajnu ulogu. Drugo, zato što slične povlastice neće imati oni koji su zaposleni u privatnom sektoru, pa ovakva odluka Vlade može pobuditi nezadovoljstvo.

Jedan od načina za amortizovanje potencijalnog nezadovoljstva jeste stavljanje naglaska tokom promocije na navodne ekonomske koristi za zemlju u celini. U takvim situacijama koristi se oprobani recept – isticanje vidljivih koristi i ignorisanje (na prvi pogled nevidljivih) štetnih efekata. Naime, svaka ekonomska odluka Vlade mora imati i svoje naličje – ako država investira u stanogradnju, ostaće joj manje novca za podmirivanje nekih drugih potreba; ako podstiče da se na sopstvenim projektima angažuje građevinska industrija, biće manje mogućnosti da privatni investitori angažuju građevince za svoje potrebe. Takođe, veći broj jeftinijih stanova za pripadnike pojedinih službi može uticati na to da opadne i vrednost stanova u privatnom posedu u tim istim gradovima itd.

Upravo su ovi argumenti (ali samo sa „lica“, bez razmatranja eventualnih štetnih posledica na „naličju“) predstavljeni mnogo puta kao razlog za sprovođenje sličnih građevinskih projekata, ali i u drugim prilikama (npr. prilikom davanja subvencija investitorima za zapošljavanje). Čak i ako bi se ispostavilo da takvi projekti ukupnoj ekonomiji zemlje donose više koristi nego štete, jedno je sigurno: državna intervencija nosi sa sobom značajne troškove administriranja, čak i kada su namere najbolje a rad službenika pošten, a svakako i brojne prilike za korupciju, koje inače ne bi postojale.

---

# KAD DONOŠENJE POSEBNIH ZAKONA POSTAJE PRAVILO

## Od najave projekta do donošenja Zakona

***Ukratko: Uz učestvovanje najviših funkcionera, najavljena je izgradnja stanova koji će biti dostupni pod uslovima povoljnijim od tržišnih, a zatim je u maju 2018. usvojen poseban zakon. Realizacija je kasnila od samog početka.***

ZAKON O POSEBNIM USLOVIMA ZA REALIZACIJU PROJEKTA IZGRADNJE STANOVA ZA PRIPADNIKE SNAGA BEZBEDNOSTI <sup>4</sup> donet je maja 2018, posle brojnih najava političara, uključujući u to i resorne ministre i, za tu materiju nenadležnog, predsednika Republike. Njegova je podrška za ovakav poduhvat ipak bila neophodna, imajući u vidu činjenicu da je reč o neprikosnovenom političkom lideru, što su, uostalom, pojedini učesnici u ovom planu (npr. ministar odbrane) isticali prelazeći preko granice dobrog ukusa. <sup>5</sup>

Projekat stanogradnje je javnosti predstavljen početkom decembra 2017. u emisiji „Ćirilica” na Televiziji Hapi, u kojoj je predsednik Srbije Aleksandar Vučić najavio <sup>6</sup> da se uskoro očekuje otpočinjanje projekta izgradnje stanova u većim gradovima Srbije po ceni od 500 do 550 evra u Beogradu i od 450 do 480 u drugim gradovima. Kako je tada najavljeno, za izgradnju oko 2 miliona kvadrata učešće države bilo bi 250 miliona evra.

Prvi sastanak Komisije za pripremu predloga programa izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti održan je već 11. decembra 2017. Sastanku je prisustvovao i predsednik Srbije Aleksandar Vučić, najavivši da će izgradnja verovatno početi na proleće. Nakon predsednika Vučića, ministarka građevinarstva Zorana Mihajlović izjavila je da će gradnja stanova početi u martu. U maju 2018, „Insajder” je podsetio da izgradnja još uvek nije bila počela. <sup>7</sup>

Na pitanje novinara iz Ministarstva su tada odgovorili da će „izgradnja stanova početi u avgustu ove (2018) godine”. Razloga za kašnjenje, kako navodi Ministarstvo građevinarstva, ima više – počev od načina obezbeđivanja finansijskih sredstava, pa sve do pripreme i usvajanja planskih dokumenata za lokacije koje će se koristiti za izgradnju, ali da je Ministarstvo sva svoja zaduženja ispunilo na vreme.

Prvi gradovi u kojima je počelo realizovanje projekta bili su Vranje i Niš, „dok će izgradnja u Beogradu morati da sačeka zbog održavanja lokalnih izbora”, govorilo se u proleće 2018. Naime, Skupština grada nije mogla da usvoji planski dokument, po kome će biti građeni ovi stanovi. Krajem 2019. godine, godinu i po dana posle pomenutih izbora, još nisu bile raspisane ni javne nabavke za gradnju u Beogradu.

---

<sup>4</sup> Sl. glasnik RS, br. 41/2018 i 54/2019.

<sup>5</sup> Ministarstvo odbrane. „Ministar Vulin: Država ponovo brine o ljudima koji brinu o njoj”, 22. 4. 2019. <<http://www.mod.gov.rs/lat/13854/ministar-vulin-drzava-ponovo-brine-o-ljudima-koji-brinu-o-njoj-13854>>

<sup>6</sup> „Novo obećanje: Stanovi u Beogradu za 550 evra po kvadratu”, *Insajder*, 4. 12. 2017, <<https://insajder.net/sr/sajt/vaz-no/8666/Novo-obe%C4%87anje-Stanovi-u-Beogradu-za-550-evra-po-kvadratu.htm>>

<sup>7</sup> Milanović, M. „Uprkos obećanjima, izgradnja stanova za vojsku i policiju počinje tek u avgustu”, *Insajder*, 4. 5. 2018. <<https://insajder.net/sr/sajt/tema/11260/>>.



## U čemu je posebni zakon poseban

***Ukratko: Brojna odstupanja u odnosu na opšti Zakon o javnim nabavkama predviđena su radi ubrzanja postupka, što se pokazalo kao neopravdano. Potreba da se napravi projekat, a posebno odluka Vlade da se stambeno pitanje pripadnika snaga bezbednosti rešava na ovaj način, nisu obrazloženi, niti su prikazane prednosti u odnosu na druge mogućnosti.***

Kao što je istaknuto u uvodu, ovo je samo jedan od primera loše prakse, sve zastupljenije u Srbiji. Donose se posebni zakoni koji uređuju pravne odnose u samo jednom projektu, umesto da se primene opšta pravna pravila ili da se ta opšta pravna pravila promene za sve slične situacije u budućnosti ukoliko postojeći propisi nisu adekvatni.

### ***Pravila iz posebnog zakona i njihovo poređenje sa Zakonom o javnim nabavkama***

Zakonom o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti uređeni su uslovi, kriterijumi, način i postupak realizacije projekta izgradnje stanova za pripadnike Ministarstva odbrane, Vojske Srbije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativne agencije i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (deo Ministarstva pravde), kao i za bivše zaposlene u ovim organima, borce, porodice palih boraca, ratne invalide i mirnodopske vojne invalide.

Zakon je uveo specifična pravila u odnosu na Zakon o eksproprijaciji (Službeni glasnik RS, br. 53/95, 23/01 – SUS, 20/09 i 55/13), Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US, 132/14 i 145/14), Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS, br. 124/12, 14/15 i 68/15) i Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS, broj 18/16).

Zanimljivo je primetiti da su u ovaj zakon, na predlog poslanika vladajuće većine, unete i neke od političkih deklaracija, koje ne predstavljaju suštinski pravne norme. Kao primer se mogu navesti sledeće: „Donošenjem zakona obezbeđuje se sveukupni razvoj Republike Srbije.“; „Realizovanjem projekta obezbeđuje se sveukupni razvoj Republike Srbije.“<sup>8</sup>

U Zakonu se iznosi tvrdnja da „realizacija projekta predstavlja opšti interes od značaja za jačanje Sistema nacionalne bezbednosti Republike Srbije“, a svi postupci koji se sprovode na osnovu ovog zakona smatraju se hitnim.

Koji sve pripadnici snaga bezbednosti mogu da ostvare pravo na kupovinu stana pod povoljnijim uslovima, kao i koji su to uslovi, utvrđuje se aktom ministara i drugih rukovodilaca ovih državnih organa. U svakom slučaju, pojedina prava iz ovog zakona imaju lica koja nemaju trajno rešenu stambenu potrebu (nemaju svoj stan ili odgovarajući stan), a ne i oni koji su već stambeno obezbeđeni, bilo tako što su tokom ranijeg perioda dobili stan od države (npr. oficiri) bilo tako što su ga stekli privatnim ulaganjima, nasleđem i na druge načine.

---

<sup>8</sup> Predlaganje ovakvih normi bilo je inače deo šire strategije skupštinske većine. čiji je cilj smanjivanje prostora za raspravu po amandmanima koje bi podnosili opozicioni narodni poslanici. Tako nešto je moguće zato što Poslovnik ograničava ukupno vreme za diskusiju po podnetim amandmanima, a ne samo izlaganje po pojedinačnom amandmanu. Posle više od godinu dana takvog postupanja, tokom 2017. i 2018. prestalo se sa ovom praksom jer je parlament bojkotovalo više opozicionih stranaka, kao i zbog kritika iz zemlje i inostranstva.

---

Investitor izgradnje unutar stambenih kompleksa jeste Republika Srbija „ili privredno društvo koje osniva Republika Srbija”. Ta privredna društva osnivaju se za svaku pojedinačnu lokaciju. Investitor izgradnje komunalne i ostale infrastrukture unutar stambenog kompleksa jeste takođe Republika Srbija, a kada je reč o izgradnji komunalne i ostale infrastrukture u funkciji stambenog kompleksa, do granice kompleksa investitor je jedinica lokalne samouprave, na čijoj teritoriji se gradi stambeni kompleks.

Upravljač projekta je privredno društvo, koje angažuje investitor i koje vrši savetodavne i konsultantske usluge u svim aspektima planiranja i izgradnje, upravlja projektovanjem i izvođenjem radova, kontroliše dinamiku napredovanja radova, organizuje po potrebi sastanke sa izvođačima i stručnim nadzorom, o čemu izveštava investitora, i predlaže sprovođenje eventualnih korektivnih aktivnosti.

Zakon kaže da sredstva za izradu potrebnih planskih i urbanističko-tehničkih dokumenata može da obezbedi jedinica lokalne samouprave, na čijoj teritoriji se projekat realizuje, „u skladu sa mogućnostima i dinamikom planiranja sredstava”. Dakle, opštinama nije propisana obaveza, već samo mogućnost da to učine. S druge strane, sredstva za izradu tehničke dokumentacije, kao i svih drugih pratećih tehničkih elaborata i analiza obezbeđuje Republika. Načelno, Republika Srbija finansira i izgradnju stambenih zgrada i komunalne i ostale infrastrukture unutar stambenog kompleksa. Ipak, „sredstva za izgradnju zgrada može obezbediti i finansirati i privredno društvo”.

Republika finansira i eksproprijaciju zarad izgradnje stambenih kompleksa. Predviđeno je da visina sredstava potrebna za izgradnju bude precizno određena nakon izrade projekta za građevinsku dozvolu, odnosno projekta za izvođenje.

Predviđeno je da će biti utvrđene liste potencijalnih vlasnika budućih stanova, kao i obaveza da ministar o tome donese odluku. Ovaj spisak bi trebalo da se ažurira dva puta godišnje i da se dostavlja privrednom društvu koje gradi stanove. Nakon što nastupi pravnosnažnost rešenja o građevinskoj dozvoli, investitor raspisuje javni poziv za prodaju stanova. Konačni obračun površine i vrednosti stana vrši se po dobijanju upotrebne dozvole za stambenu zgradu. Sredstva ostvarena od prodaje stanova pod povlašćenim uslovima predstavljaju prihod budžeta Republike Srbije, odnosno privrednog društva.

Pripadnik snaga bezbednosti, koji je zaposlen i koji ostvari pravo na kupovinu stana, ima obavezu da ostane u radnom odnosu tokom narednih deset godina i ne može otuđiti takav stan u roku od deset godina. Zabrana otuđenja važi i za druge korisnike (npr. članovi porodice). Ukoliko se prekrši zabrana, mora biti plaćana razlika u ceni, koja se utvrđuje prema podacima Poreske uprave.

Postupak sprovođenja javnih nabavki uređen je članom 9 posebnog zakona. Naručiocem javne nabavke smatra se „investitor” ili „lice kome investitor prenese ovlašćenje za vršenje investitorskih prava”. Videli smo već da je investitor država Srbija, u čije ime nastupa resorno Ministarstvo građevinarstva ili neko od posebno formiranih preduzeća za svaku graditeljsku lokaciju.

Pravilom je predviđeno da se na postupak za izbor upravljača projekta, projektanta, vršioca tehničke kontrole, izvođača radova, vršioca projektantskog i stručnog nadzora, kao i vršioca tehničkog pregleda objekta, odnosno na postupak za potrebe projektnog finansiranja za izgradnju objekata u stambenom kompleksu i izgradnju potrebne infrastrukture, primenjuje otvoreni postupak javne nabavke. Takav postupak bio bi primenjen na osnovu opštih pravila javnih nabavki i da ove odredbe posebnog zakona nema.

Međutim, propisani su rokovi koji su drugačiji (kraći) od uobičajenih za pojedine radnje u postupku javne nabavke. Tako je minimalni rok za dostavljanje ponuda petnaest dana, dok bi, na osnovu člana 95

Zakona o javnim nabavkama <sup>9</sup>, bio 30 ili 35 dana, u zavisnosti od vrednosti. Ispunjenost obaveznih i dodatnih uslova za učestvovanje u postupku dokazuje se dostavljanjem izjave. Postoji samo mogućnost, a ne i obaveza da se od najboljeg ponuđača dostavi kopija dokaza. S druge strane, u Zakonu o javnim nabavkama dostavljanje kopija dokumenata predstavlja pravilo, a dokazivanje davanjem izjave pod punom odgovornošću samo je jedna od mogućnosti ukoliko je izričito predvidi naručilac (član 77).

Razlika u odnosu na uobičajeni pravni režim ogleda se i u tome što uloženi zahtev za zaštitu prava ne zadržava dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke. U redovnom toku stvari, na osnovu Zakona o javnim nabavkama (članovi 149 i 150), postoji mogućnost da se postupak nastavi i pored podnetog zahteva, ali za to moraju biti ispunjeni određeni uslovi. I pored ovakve odredbe, predviđeni su kraći rokovi od uobičajenih, u kojima Republička komisija treba da odluči o podnetom zahtevu za zaštitu prava (pet dana od dana prijema urednog zahteva, odnosno tri dana kada je reč o žalbi na zaključak). Na osnovu člana 158 ZJN-a, rokovi su dvadeset, odnosno osam dana. Komisija dostavlja rešenja u roku od dva dana (po ZJN-u u roku od pet dana).

Iako je otvoreni postupak predviđen kao pravilo, naručilac uvek može da sprovede drugi (pregovarački) postupak javne nabavke ako su ispunjeni zakonski uslovi. Međutim, za razliku od Zakona o javnim nabavkama, prilikom nabavki ovih radova ne postoji obaveza traženja mišljenja Uprave za javne nabavke o osnovanosti primene pregovaračkog postupka (član 36 ZJN-a).

Dok u redovnom postupku javne nabavke izbor ponuđača sprovodi naručilac, u ovom slučaju to radi Vlada Srbije, i to na predlog komisije koja se obrazuje od predstavnika državnih organa iz bezbednosnog sektora, ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva i državnog preduzeća koje sprovodi nabavku.

Članom 10 propisano je da cena izgradnje stana po metru kvadratnom iznosi najviše 500 evra u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan zaključenja ugovora, bez poreza na dodatu vrednost.

Mora se ugovoriti izgradnja čitave zgrade po sistemu „ključ u ruke”, rok izgradnje, odricanje od izmene cene i roka, kao i naknadnih i dopunskih radova, osim u slučaju više sile. Kupoprodajnu cenu stana na svakoj pojedinačnoj lokaciji određuje investitor, odnosno prodavac stana (tu ulogu takođe vrše državna preduzeća formirana za pojedine lokacije).

Odluku o izboru pojedinačnih lokacija za izgradnju stambenog kompleksa donosi Vlada na predlog komisije koju sama obrazuje. Komisiju čine premijer, resorni ministri, guverner NBS-a i druga lica koja imenuje Vlada.

Gradovi i opštine imaju obavezu da obezbede donošenje planskih dokumenata. Zakonom je bilo propisano da će zgrade imati 3 ili 6 spratova, plus potkrovlje.

Odstupanje od pravila javnih nabavki ogleda se i u tome što je propisano (u članu 14) da se „za izgradnju stambene zgrade za kolektivno stanovanje koriste prvenstveno građevinski proizvodi, materijali, oprema i instalacije domaćih proizvođača, u učešću od najmanje 80% od ukupno potrebnih građevinskih proizvoda, materijala, opreme i instalacija, prema specifikaciji sadržanoj u projektu za građevinsku dozvolu, odnosno projektu za izvođenje”.

---

<sup>9</sup> <[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_javnim\\_nabavkama.html#>](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_nabavkama.html#>).

---

Predviđeno je da grad ili opština mogu investitora osloboditi dužnosti plaćanja doprinosa ili ovaj iznos umanjiti, čime se značajno smanjuju i troškovi izgradnje. Takođe, na sličan način bi trebalo da utiče i oslobađanje od obaveze plaćanja naknada za prenamenu zemljišta, plaćanja taksi i naknada za podneske, kao i naknada koje se plaćaju za priključenje stambene zgrade na komunalnu i ostalu infrastrukturu.

U praksi su posebne odluke o oslobađanju od plaćanja doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta već donele skupštine Niša, Kragujevca, Vranja, Kraljeva i Novog Sada.

Nadzor nad primenom odredaba ovog zakona trebalo bi da vrši ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva.

Podzakonski akti za ovaj zakon nisu bili doneti na vreme. Reč je o aktu koji je trebalo doneti u roku od 30 dana od stupanja na snagu zakona, a gde bi Ministarstvo finansija trebalo bliže da propiše „uslove pod kojima se vrši raskid kupoprodajnog ugovora, kao i način utvrđivanja i isplate tržišne cene preostale vrednosti” (član 8, stav 7 posebnog zakona). Ovaj akt je, umesto u julu 2018, donet tek krajem januara 2020. Takođe, nije objavljen, odnosno dostupan u bazi propisa ni Poslovnik o radu Komisije iz člana 11 posebnog zakona, odnosno odluke o izboru pojedinačnih lokacija za izgradnju.

### **Nedovoljna obrazloženja i nerazmotrene alternative**

Vlada je ova zakonska rešenja obrazložila <sup>10</sup> „politikom nacionalne bezbednosti”. Predlagači su pošli od toga da pripadnici ovih snaga imaju najveći broj nerešenih stambenih potreba. „Dana 11. decembra 2017. godine, u palati Srbija u Beogradu, održan je prvi sastanak vladine Komisije za pripremu Predloga programa izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti (Vojske Srbije, Policije, Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i Bezbednosno-informativne agencije). Vladina komisija je formirana na osnovu predloga Saveta za nacionalnu bezbednost sa sednice održane 16. novembra 2017. godine i Zaključka Vlade od 20. novembra 2017. godine.”

Jedan od zaključaka vladine komisije bio je da je radi brže i efikasnije realizacije neophodno izraditi i poseban zakon. Navodna neophodnost za donošenje posebnog zakona „ogleđa se u tome da se sa realizacijom Projekta počinje istovremeno na više različitih lokacija u više različitih gradova, što zahteva sistemsko rešavanje svih pitanja i prevazilaženje svih eventualnih problema koji se mogu javiti u samoj realizaciji”. Kao što je kasnija praksa pokazala, realizacija projekta nije započeta istovremeno, a na nekim lokacijama nije uopšte, čak ni gotovo dve godine posle usvajanja.

Predlagač se pritom poziva i na drugi presedan – poseban zakon koji je donet za projekat „Beograd na vodi”. Donošenje „leks specijalisa” pravda se time što je reč o projektu značajnom za nacionalnu bezbednost Republike. Tvrdi se, takođe, da će primenom zakona porasti bruto društveni proizvod (BDP) u oblasti građevinarstva, da će biti uposlena domaća građevinska industrija i da će porasti zaposlenost, „budući da je odredbama ovog zakona određena obaveznost učešća domaćih privrednih subjekata”. U stvarnosti, odredbe posebnog zakona nisu privilegovale, makar načelno, domaće izvođače radova. Privilegovani su jedino domaći proizvođači opreme koja se ugrađuje u stambene zgrade i stanove.

---

<sup>10</sup> Predlog zakona o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti, Narodna skupština Republike Srbije, b.d. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/1179-18.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1179-18.pdf)

Na sednici vladine Komisije koja je zadužena za realizaciju projekta odlučeno je da u prvoj fazi na izabranim lokacijama u predloženih šest gradova bude ukupno izgrađeno 1578 stanova, i to u Beogradu 400 stanova, u Novom Sadu 400, u Nišu 188, u Vranju 190, u Kraljevu 200 i u Kragujevcu 200. Procenjena finansijska sredstva neophodna za izgradnju prvih 1578 stanova iznose 64.355.716,00 evra, bez PDV-a.

Procena uključuje troškove izgradnje potrebne infrastrukture na predloženim lokacijama. U obrazloženju je navedeno i da će tačan iznos neophodnih finansijskih sredstava neophodnih za sprovođenje ovog zakona biti utvrđen nakon izrade Projekta za građevinsku dozvolu.

Zakon je počeo da se primenjuje odmah po objavljivanju u listu „Službeni glasnik“, jer je to navodno bilo potrebno kako bi odmah bila otpočeta realizacija projekta. U stvarnosti, kao što se kasnije pokazalo, realizacija pojedinih aktivnosti počela je znatno kasnije u odnosu na ono što je bilo planirano. Iz toga se vidi da inisitriranje na tome da ovaj zakon stupi na snagu osam dana pre nego što bi to bilo po redovnoj proceduri nije bilo opravdano.

U analizi efekata Zakona, Vlada se bavila i pitanjem alternativnih rešenja, ali očigledno nedovoljno. Tu stoji da je mogućnost davanja i kupovine stanova za pripadnike snaga bezbednosti trenutno drugačije uređena za pripadnike Ministarstva odbrane i Vojske Srbije nego za druge zaposlene u sektoru bezbednosti. Ovaj zakon bi, kako se kaže, ujednačio ta rešenja. Ne vidi se, međutim, da je razmatrano rešenje koje bi te odredbe ujednačilo na drugi način, na primer, proširenjem prava koja na osnovu „njihovih“ propisa imaju pripadnici MO i VJ i na zaposlene u drugim državnim organima.

Međutim, u analizi nema osvrta na pitanje drugih mogućnosti, poput povećanja zarada, davanja povoljnih kredita za pripadnike službi bezbednosti (što je postojalo kao mogućnost za pripadnike Ministarstva odbrane) kako bi sami rešili svoje stambene potrebe na način koji im odgovara ili obezbeđivanja stanova za korišćenje tokom trajanja službe u određenom državnom organu.

Vlada je anticipirala da će zakon imati neposredne efekte na pripadnike snaga bezbednosti, tako što će „svi pod jednakim uslovima moći da trajno reše svoju stambenu potrebu uz ispunjenje propisanih uslova“. Ovaj argument očigledno ne stoji, posebno kada se ima u vidu položaj onih pripadnika snaga bezbednosti, koji su svoje stambene potrebe već rešili u privatnom aranžmanu.

Povoljan efekat biće to što će Republika Srbija omogućavanjem prava na kupovinu stana pod povoljnim uslovima, a u odsustvu mogućnosti da se stanovi daju na korišćenje, uticati pozitivno (misli se verovatno na rešenost kupaca stanova da ostanu u državnoj službi). Kao što se može videti, Vlada kao alternativno rešenje za postizanje istog cilja nije razmatrala uvođenje korišćenja službenih stanova za pripadnike snaga bezbednosti, za koje se u obrazloženju ističe „da više ne postoji kao mogućnost“.

Pozitivan uticaj može se videti i u stanogradnji i u uticanju na druge privredne delatnosti, koje su u neposrednoj vezi sa sektorom građevinarstva. Na jedinice lokalne samouprave, na čijim teritorijama će se graditi ti stanovi, „uticaće tako što će imati prihod od poreza na imovinu kada stanovi budu izgrađeni“. Takođe, „doći će do povećanja privredne aktivnosti za sve kategorije navedene u ovom zakonu – od upravljača projekta do vršioca tehničke kontrole“. Imajući u vidu da se opštine u sklopu realizacije ovog projekta odriču i dela prihoda, odnosno, da ulaze u rashode za uređivanje zemljišta koje potom ne naplaćuju od investitora, jasno je da bi tih pozitivnih efekata na lokalne samouprave bilo i da se rešavanje stambenih potreba pripadnika snaga bezbednosti vršilo alternativnim metodama (npr. davanje kredita za rešavanje stambenih potreba u sopstvenom aranžmanu). I alternativna rešenja bi na sličan način pomogla razvoj građevinskih i drugih industrija.

---

## Poslednje izmene zakona

Izmenama zakona koje su usvojene početkom februara 2020<sup>11</sup>, na osnovu predloga Vlade od od 29. 11. 2019<sup>12</sup>, promenjena je visina stambenih zgrada koje se grade u okviru ovog projekta. One će moći da imaju do osam spratova plus potkrovlje, umesto 6 spratova plus potkrovlje. Obrazloženje je gotovo u celosti prepisano iz ranijih predloga ovog zakona.

Jedino se novo navodi da je „radi svrsishodnije realizacije projekta, potrebno izmeniti Zakon na način da se drugačije propiše maksimalna spratnost objekata“. Ovo je još jedan primer „obrazloženja bez obrazloženja“, odnosno situacije gde predlagač zakona nije objasnio zbog čega je prvobitno sam sebe ograničio time što je naveo da zgrade mogu imati do šest spratova. Pogotovo je ostalo nejasno da li će nova dozvoljena spratnost objekata uticati na one građevinske poduhvate, koji su već u toku.

Kada je reč o javnim nabavkama, ova izmena zakona bi, primenjena na tekuće projekte, dovela do toga da postojeći izvođači radova dobiju posao izgradnje dva dodatna sprata bez nadmetanja. Zakon, naime, omogućava da se kod dodatnih radova spovede pregovarački postupak nabavke bez oglašavanja javnog poziva. Uslov je da cena dodatnih radova ne premašuje prvobitnu cenu za više od 15%. Prilikom izgradnje dva dodatna sprata troškovi će verovatno premašiti ovaj limit, pa će neka vrsta nadmetanja biti obavezna. Međutim, u takvom nadmetanju firme koje su već na gradilištima imaće veliku prednost u odnosu na potencijalne konkurente. Stoga je malo verovatno da će se iko drugi nadmetati za posao, pa su male šanse da će cena izgradnje za dodatna dva sprata biti manja nego što je bila za prvih šest spratova.

---

11 <<https://www.propisi.net/tekstovi-usvojenih-zakona-sl-glasnik-rs-br-9-2020/>>.

12 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2954-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2954-19.pdf)>.

## SPROVOĐENJE JAVNIH NABAVKI

Prema podacima iz konkursne dokumentacije za nadzor radova, u fazi koja je nazvana „Ia“ bila je predviđena izgradnja 1517 stanova na šest lokacija, ukupne bruto površine 109.846 m<sup>2</sup>.

### *Tabela broj 1*

#### *Površina i broj stanova po gradovima – Ia faza*

1	Vranje	12.986	186
2	Niš	13.898	190
3	Kraljevo	14.700	200
4	Sremska Mitrovica	13.898	190
5	Kragujevac	14.700	200
6	Novi Sad	39.664	551

## Kako su tekle najave gradnje u medijima

***Ukratko: Mediji su nekritički prenosili najave i informacije o toku građenja. U početku, izgradnja stanova za pripadnike stanova bezbednosti najavljivana je kao „pilot“ projekat, koji će biti primenjen i na druge zaposlene u javnom sektoru. Broj stanova planiranih za prvu fazu povećan je sa 5 na oko 8 hiljada i pre nego što su prvi stanovi završeni.***

U novembru 2018. mediji izveštavaju o formiranju posebnih preduzeća, koja će se baviti izgradnjom stanova za pripadnike snaga bezbednosti. U vesti se dalje kaže <sup>13</sup> da bi „u prvoj fazi realizacije projekta izgradnje jeftinih stanova za pripadnike snaga bezbednosti do 2020, čija je vrednost procenjena na 64,35 miliona evra, trebalo da bude izgrađeno ukupno 1578 stanova“. „Plan je da do 2020. godine bude izgrađeno ukupno 5203 stana, a stanovi bi prvenstveno bili namenjeni pripadnicima vojske, policije, mladim naučnicima...“ Prema ovim navodima, prva faza izgradnje trebalo bi da počne u šest gradova, u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Vranju, Kraljevu i Kragujevcu. U vesti koju su od Tanjuga preneli mnogi mediji ne obrazlaže se očigledna nelogičnost činjenice da Vlada formira preduzeća u sedam gradova radi izgradnje stanova u šest gradova.

<sup>13</sup> „Vlada osniva preduzeća za izgradnju jeftinih stanova“, *Novosti*, 14.11.2018. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:760517-Vlada-osniva-preduzeca-za-izgradnju-jeftinih-stanova>

---

Zanimljivo svetlo na namere države baca izjava ministarke Mihajlović iz januara 2019 <sup>14</sup>: „Za sada smo krenuli da radimo te stanove samo za pripadnike snaga bezbednosti, i kada budemo videli završene prve zgrade u Nišu, Vranju, Sremskoj Mitrovici i Beogradu, onda ćemo videti da taj model primenimo i na druge kategorije stanovništva kojima su potrebni stanovi, prosvetne radnike, lekare i slično.” Naglasila je da će 80 odsto opreme i građevinskog materijala za taj projekat biti domaće proizvodnje, što će pozitivno uticati na građevinsku industriju. Iz ovoga se može naslutiti da je rešavanje stambenih potreba pripadnika snaga bezbednosti bilo odabrano kao najmanje sporno sa stanovišta državnog ulaganja i rešavanja pravnih pitanja posebnim aktom, a da u stvari postoji namera da se državno graditeljstvo raširi kao koncept i nakon okončanja aktuelnog projekta.

U julu 2019. RTS izveštava da će stanovi u Vranju biti završeni do kraja januara, te da je Građevinska direkcija Srbije zadovoljna „i sa izvođačem i sa nadzorom i svima koji rade na ovom projektu”, a zadovoljan je i predstavnik turskog „Tašjapija”. Ista TV stanica beleži i procene da će izgradnja uticati na opšti pad cene novogradnje u Vranju.<sup>15</sup>

Prilikom izmena Zakona iz jula 2019. Ministarka je saopštila da je ukupna vrednost projekta oko 325 miliona evra i da će izgradnja početi na svim lokacijama do 2020. Cena kvadrata u Beogradu i Novom Sadu bila bi 500 evra, Nišu 450, Vranju i Kraljevu 400 evra, a u Kragujevcu i Sremskoj Mitrovici 430 evra.<sup>16</sup>

Prema medijskim izveštajima, tokom 2019. radovi su započeti u Nišu, Vranju, Kraljevu, Kragujevcu, Novom Sadu i Sremskoj Mitrovici. Do kraja 2019. objavljen je javni poziv i za gradnju stanova u Beogradu na lokaciji „Lakat krivina”.

Ministarstvo građevinarstva navodi <sup>17</sup> da se gradnja „u svim gradovima odvija u skladu sa ugovorenim rokovima”, s izuzetkom Niša, gde će rok za završetak biti produžen za vreme koje je ukupno potrebno da se razminira lokacija. U izveštaju se podseća da je „u prvoj fazi projekta predviđena izgradnja oko 8000 stanova u sedam gradova”.

## Radovi u Nišu i Vranju

***Ukratko: Planirana vrednost nabavke bila je za 20% manja od ponude jedinog konzorcijuma koji se javio i koji je imao snažnu podršku sa političkog nivoa. Uslovi nisu bili takvi da bi onemogućili konkurenciju. Ostaje dilema da li je procena naručioca bila pogrešna ili su se drugi učesnici uzdržali od nadmetanja iz drugih razloga. Dodatna sredstva morala su da budu izdvojena iz budžetske rezerve.***

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture raspisalo je prve nabavke radova 5. 10. 2018. za izgradnju objekata u Vranju i Nišu. Nabavka u Vranju <sup>18</sup> bila je procenjena na 630 miliona dinara bez PDV-a, i to za izgradnju 12.985,46 kvadratnih metara bruto prostora (186 stanova i podzemne prostorije).

---

14 „Izgradnja jeftinih stanova počinje krajem januara”, Politika, 2.1.2019, <http://www.politika.rs/sr/clanak/419460/Ekonomija/Izgradnja-jeftinih-stanova-pocinje-krajem-januara>

15 Nikolić, M. „Kako teče izgradnja stanova za pripadnike snaga bezbednosti”, RTS, 27. 7. 2019, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3604659/kako-tece-izgradnja-stanova-za-pripadnike-snaga-bezbednosti.html>

16 „Proširena lista pripadnika snaga bezbednosti koji mogu da konkurisu za stanove, N1, 26. 7. 2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a502950/Prosirena-lista-pripadnika-snaga-bezbednosti-koji-mogu-da-konkurisu-za-stanove.html>

17 „Počinje izgradnja 548 stanova za bezbednjake na Novom naselju”, 021.rs, 31. 7. 2019, <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/220043/Pocinje-izgradnja-548-stanova-za-bezbednjake-na-Novom-naselju.htm>

18 <<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2074720>>.



Kada se ove vrednosti preračunaju, može se zaključiti da je Vlada u početku procenila da bi izgradnja jednog bruto kvadrata (uključujući u to i podrum i garažni prostor) trebalo da košta oko 400 evra, i to bez poreza na dodatu vrednost. Uzmemo li u obzir i „gubitak” prilikom preračunavanja bruto građevinske površine u „neto” površinu stanova, možemo zaključiti da je država od početka računala sa tim da će izgradnja stanova koštati više, daleko više od cene po kojoj će te nekretnine biti prodavane (najavljena je cena od 400 evra za Vranje).

Naručilac je pred potencijalne ponuđače postavio i dodatne uslove. Prvi se odnosi na finansijski kapacitet u prethodne tri godine u vrednosti od 1,5 milijardi dinara, što je oko 2,5 puta više nego procenjena vrednost radova u Vranju. Ovaj uslov se čini razumnim. Takođe, dodatni uslov bio je da ponuđač u poslednjih 12 meseci nije bio u blokadi duže od 15 dana. Iako je ovaj uslov pokazatelj solventnosti preduzeća sa kojim bi država trebalo da posluje, može se postaviti pitanje u kojoj meri je time smanjena konkurencija i da li je mera pogodila i deo domaćih firmi, kojima je država nameravala posredno da pomogne ovim javnim nabavkama.

Kada je reč o kadrovskom kapacitetu, traženo je da izvođač radova ima devet inženjera sa tačno određenim licencama, minimalno 120 zaposlenih, odgovorno lice za primenu propisa o bezbednosti, važeće rešenje o ispunjenju uslova za izdavanje sertifikata o energetskim svojstvima objekata visokogradnje i odgovornog inženjera za to, kao i da ima rešenje o merama zaštite od požara.

Posebno je traženo da „ponuđač u svakom trenutku, na raspolaganju ima potreban broj lica za nesmetano izvođenje radova”.

Poslovni kapacitet dokazivan je time što je izvođač u poslednjih osam godina gradio građevinske objekte vrednosti najmanje do 50.000 kvadratnih metara. Ovo jeste čak četiri puta više nego što bi trebalo izgraditi u Vranju, ali je i period izvođenja radova takav da ne predstavlja diskriminaciju ili makar ne prema firmama koje posluju duže na tržištu. Međutim, novoosnovane firme mogle bi da prigovore zbog diskriminatorsnosti uslova.

Poslovni kapacitet obuhvata i posedovanje četiri navedena sertifikata o ispunjavanju standarda.

Uslovi su postavljeni i u vezi sa tehničkim kapacitetima. Ponuđač u vlasništvu, zakupu ili lizingu mora da poseduje tri kрана, fabriku betona, tri miksera, pumpu za beton, dva bagera, četiri kamiona, dva utovarivača i jedan vučni voz.

Bankarska garancija za ozbiljnost ponude tražena je na 5% ponuđene cene. Pored toga, traženo je pismo o namerama poslovne banke za izdavanje bankarske garancije za povraćaj avansnog plaćanja u visini od 10% vrednosti ponude. Isto tako, banka bi trebalo da garantuje za dobro izvršenje posla sa 10% vrednosti, kao i za 5% vrednosti ponude za otklanjanje grešaka u garantnom roku.

Ponuđači su morali da dostave i listu materijala i opreme koju će montirati, i ta lista je bila sastavni deo ponude. Ta specifikacija je trebalo da pokaže i to da je najmanje 80% građevinskih proizvoda i materijala potiče od domaćih proizvođača. Nije navedeno kako će se dokazivati ove tvrdnje, niti kako će se sagledavati učešće od najmanje 80% (npr. po količini ili vrednosti).

Konkursna dokumentacija za ovu nabavku bila je čak pet puta menjana, uglavnom na osnovu pitanja zainteresovanih lica. Prilikom jedne od promena, zahtev da kompanija ima dva inženjera, od kojih jedan ima licencu 400, a drugi 401, relativizovan je tako što se tražila bilo jedna bilo druga licenca.

---

Međutim, ništa od promena načinjenih u dokumentaciji nije pomoglo da naručilac dobije ponude koje će biti prihvatljive. Štaviše, stigla je samo jedna ponuda, i to od konzorcijuma firme iz Turske i njenog ogranka firme „Millennium Team” iz Beograda, kao učesnika u zajedničkoj ponudi, te od još dve domaće firme sa ukupnim učešćem od 1,2%.

Ova ponuda bila je značajno skuplja od procenjene vrednosti i iznosila je čak 746 miliona dinara bez PDV-a, odnosno oko 20% više nego što je naručilac objavio da će moći da prihvati.

Može se postaviti pitanje zašto su se ponuđači uopšte trudili da sastavljaju ponudu za koju ne samo da su znali da nije bila prihvatljiva zbog cene nego čak nije bila potpuna ni po drugom osnovu – nije dostavljen sporazum ponuđača o zajedničkom izvršenju javne nabavke. Jedan od mogućih odgovora bio bi da je ponuđač imao ispravnu procenu vrednosti radova i da je znao da niko ne može da se uklopi u računicu ministarstva od 400 evra po metru kvadratnom bruto površine bez PDV-a. Drugi mogući odgovor bila bi uverenost ponuđača da se iz nekog drugog razloga niko osim njih neće javiti i da će se stoga stvar nastaviti pregovaranjem tokom kog će biti moguće postići traženu cenu.

U Nišu <sup>19</sup> je procenjena vrednost za nešto veću površinu bila takođe oko 400 evra po jednom bruto kvadratnom metru, odnosno ukupno 674 miliona dinara. Uslovi su bili isti kao i za izgradnju stanova u Vranju, a konkursna dokumentacija menjana je iz istih razloga. Na kraju je nabavka propala takođe iz istog razloga – isti ponuđači kao i u Vranju tražili su za ovaj posao 808,8 miliona dinara bez PDV-a, odnosno tačno 20% više nego što je Vlada Srbije procenila da ovaj posao vredi.

Ministarstvo građevinarstva kao naručilac imalo je tada dve mogućnosti. Prva bi bila da sagleda razloge zbog kojih je prethodna javna nabavka propala i da raspiše novu, u kojoj će ti mogući razlozi biti otklonjeni. Na primer, ukoliko se niko drugi od ponuđača nije javio zato što su bili postavljeni prestrogi uslovi u vezi sa tehničkim, finansijskim i drugim kapacitetima, onda bi trebalo razmotriti mogućnost korigovanja.

Ukoliko se ponuđači iz drugih zemalja, naročito obližnjih (npr. BiH, Makedonija, Bugarska, Albanija), nisu javili zato što nisu bili na vreme informisani ili zato što bi im teškoću predstavljalo prikupljanje pojedinih potvrda u Srbiji, onda bi trebalo korigovati taj deo konkursne dokumentacije kako bi se povećala konkurencija. Takođe, ukoliko se više firmi nije javilo zato što su im kapaciteti inače zauzeti na drugim gradilištima, onda bi trebalo preispitati procenu vrednosti nabavke kako bi ovaj državni posao postao konkurentniji.

U svakom slučaju, Ministarstvo je nakon propalog otvorenog postupka nabavke trebalo da analizira situaciju i da razmotri ispravnost svog prethodnog rada. To se naročito odnosi na analizu tržišta. Naime, ako je naručilac analizirao tržište i došao do zaključka da će moći da dobije ponudu od 400 evra po jednom kvadratnom metru bruto površine, a ne samo da za takav posao nije bilo zainteresovanih, već je jedina ponuda 20% veća, onda su moguća samo dva zaključka – da je analiza bila veoma pogrešna ili da je došlo do neke vrste nedozvoljenog dogovora među potencijalnim ponuđačima.

Naručilac se, možda zbog rokova i političkih obećanja, opredelio za drugu varijantu, iz člana 35, st. 1, t. 1 Zakona – da nabavku dovrši u pregovaračkom postupku, na koji će pozvati samo ponuđača koji je dostavio prethodnu neprihvatljivu ponudu, ne objavljujući novi poziv za podnošenje ponuda. Zakon je kao jedino ograničenje kod takvog postupka postavio to da se uslovi ne menjaju i da cena ponude ne može biti pogoršana u odnosu na prvobitnu.

---

19 <<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2074712>>.

U odluci o dodeli ugovora <sup>20</sup> od 14. 12. 2018. navodi se, između ostalog, da je MGSI 12. 7. 2018. godine rešenjem o upotrebi tekuće budžetske rezerve dobio 528.130.000 dinara za izgradnju objekata pripadnika službi bezbednosti i da je potom zaključio ugovore o izradi projektno-tehničke dokumentacije u vrednosti od 145.581.600 dinara.

Drugim transferom iz budžetske rezerve od 4. 10. 2018. dobijena su dodatna sredstva – 1.680.000.000 dinara. Miinistarstvo je, na osnovu saglasnosti kolega iz Ministarstva finansija, preuzelo obaveze plaćanja tokom više godina, potpisujući ugovor o vršenju usluga upravljanja projektom izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti. Za to je planirano 13,5 miliona dinara tokom 2018, 54 tokom 2019. i 40,5 miliona tokom 2020 godine.

Vlada je odobrila da se za izgradnju stanova u Nišu i Vranju potroši do 1,4 milijardi dinara, plus porez na dodatu vrednost. To odobrenje je učinjeno donošenjem zaključka Vlade od 4. 10. 2018. Zanimljivo je da je ovo odobrenje veće od procenjene vrednosti stanova za oko 100 miliona dinara. U Odluci se dalje navodi da su u decembru 2018. bila preostala sredstva u visini od oko 2 miliona dinara na razdelu budžeta, kom pripadaju i ove nabavke.

Vlada je zaključkom od 16. 11. 2018. ovlasila Ministarstvo da započne postupak pregovaranja. Naručilac je ponuđaču ostavio rok od šest dana da „dopuni svoju ponudu, u meri u kojoj će njegova ponuda, koja je bila neprihvatljiva biti prihvatljiva“. Nova ponuda je bila ista kao i ona koja je bila prvobitno podneta i nije se menjala ni tokom tri kruga izjašnjavanja.

Pošto je naručilac imao minimalni pregovarački kapacitet, ostalo je samo da ponudu prihvati ili ne prihvati, u skladu sa zakonskim ograničenjima. Po zakonu, naručilac može da prihvati ponudu koja je skuplja od procenjene vrednosti nabavke ako ponuđena cena nije veća od uporedive tržišne cene.

Zato je Ministarstvo 10. 12. 2018. zatražilo mišljenje od Saobraćajnog instituta CIP d.o.o. Odgovor je stigao već posle dva dana, u kome je potvrđeno da su priloženi predmeri radova sa jediničnim cenama za sve delove tehničke dokumentacije, da je dokumentacija kompletna i da su ponuđene cene u rangu tržišnih cena. Na osnovu ove potvrde ušlo se u zaključenje ugovora.

U ovoj situaciji je sporno to što je naručilac prvobitno procenio da je vrednost radova 20% niža od one koja je kasnijom analizom ocenjena kao „cena u rangu tržišnih cena“. Drugim rečima, ili je naručilac pogrešio kada je sam ispitivao tržište ili Saobraćajni institut CIP nije dao tačnu ocenu.

Vlada je dala saglasnost za preuzimanje obaveza po ugovoru o izgradnji u Nišu i Vranju u visini od 1546 miliona dinara, plus PDV. Imamo li u vidu da je nastupio neplanirani trošak od oko 360 miliona dinara, ostaje otvoreno pitanje koji su drugi rashodi, planirani za izgradnju stanova, ostali nerealizovani zbog toga. S obzirom na to da je kasnio početak radova na drugim lokacijama, moguće je da do kraja budžetske godine nije bilo neposredne štete po tom osnovu.

## Problemi u Vranju

Realizacija projekta naišla je na neočekivane probleme i pre nego što je počela gradnja. Tako su u mar-tu 2019. zamenik generalnog direktora i jedan službenik Saobraćajnog instituta CIP zadužen za nadzor radova, kao i direktor ogranka turske firme „Tašjapi“ u Srbiji, koja je glavni izvođač, „uhapšeni zbog sumnje

---

<sup>20</sup> <<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2155810>>.

---

da su primali mito prilikom angažovanja podizvođačke firme”.<sup>21</sup> Više javno tužilaštvo u Nišu sumnjiči službenike CIP-a i direktora firme „Tašjapi” da su od vlasnika preduzeća Vodogradnja tražili 20.000 evra da bi ga angažovali za podizvođača „iako je drugo preduzeće dalo povoljniju ponudu za snabdevanje betonom”. Službenici CIP-a se takođe sumnjiče da su od vlasnika „Vodogradnje” tražili novac kako ne bi bili evidentirani eventualni propusti u kvalitetu betona i izvedenih radova. U vezi sa ovim valja primetiti da se, prema Zakonu o javnim nabavkama, koji u tom delu nije stavljen van snage posebnim zakonom, uopšte ne predviđa mogućnost angažovanja podizvođača koji nisu navedeni u ponudi na osnovu koje je dobijen posao sa državom.

„Insajder” piše i da je vlasnik turske kompanije bio upleten u korupcijski skandal, koji je izbio 2013. godine u njegovoj zemlji. Nekoliko ministara koji su u ovo takođe bili umešani kasnije je podnelo ostavku, a turski predsednik Redžep Tajip Erdogan ukinuo je istragu, tvrdeći da je ovo bio montirani postupak, iza kojeg stoji muslimanski propovednik Fetulah Gulen. „Insajder” podseća i na to da je turska kompanija „Tašjapi” na srpsko tržište ušla nakon potpisivanja niza memoranduma i sporazuma u maju 2018. kada je delegacija Srbije, predvođena predsednikom Srbije, bila u poseti Turskoj. Tom prilikom potpisan je i Memorandum o razumevanju i o saradnji između Ministarstva i kompanije „Tašjapi”, a na osnovu njega i Okvirni sporazum između Vlade Srbije i te kompanije o saradnji na projektima infrastrukture, čiji deo je i izgradnja auto-puta Beograd–Sarajevo.<sup>22</sup>

## Nabavke radova u drugim gradovima

***Ukratko: Nabavke u drugim gradovima su uglavnom uspešno sprovedene, a u nekim slučajevima postojala je i konkurencija. U uslovima za učestvovanje bilo je i nelogičnih razlika. SPV preduzeća skrivala su procenjenju vrednost nabavke.***

Za razliku od izgradnje u prva dva grada, u svim ostalim dosadašnjim slučajevima javne nabavke sprovodila su preduzeća koja je u međuvremenu formirala Vlada Srbije.

Zajednički nedostatak svih ovih nabavki i krupna razlika u odnosu na nabavke Ministarstva iz Vranja i Niša, bila je u tome što nisu bile objavljene procenjene vrednosti javnih nabavki. Objavljivanje takvog podatka, istina, ne predstavlja zakonsku obavezu. Međutim, u situaciji kada su javne nabavke prethodno propale upravo zbog toga što je ponuđena cena značajno premašivala onu koja je bila prihvatljiva za naručioca objavljivanje procenjene vrednosti moglo je samo da pomogne da se poveća konkurencija i smanji prostor za spekulacije.

### Sremska Mitrovica

U Sremskoj Mitrovici<sup>23</sup> nabavka je bila procenjena na 809.653.039,30 dinara bez PDV-a. Nije jasno na koju kvadraturu se odnosi ova nabavka, budući da nismo uspeli da je pronađemo ni u jednom od delova konkursne dokumentacije, ni na Portalu javnih nabavki, ni na internet strani posvećenoj Projektu ili na strani Građevinske direkcije Srbije.

---

<sup>21</sup> „Izgradnja stanova za bezbednjake: Hapšenje zbog sumnje na mito prilikom angažovanja podizvođača”, *Insajder*, 2. 3. 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13622/>

<sup>22</sup> „Projekat izgradnje stanova za pripadnike službi bezbednosti: Već na početku pritvor zbog sumnje na davanje mita”, *Insajder*, 5. 3. 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/13640/>.

<sup>23</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2316110>

Ipak, na osnovu konkursne dokumentacije iz druge javne nabavke (usluge nadzora realizacije projekta), može se zaključiti da je u Sremskoj Mitrovici ugovarana gradnja stanova kao i u Nišu (13.898 metara kvadratnih bruto). To bi značilo da je vrednost nabavke procenjena na 58.281 dinar po jednom metru (oko 485 evra), što je značajno više nego u slučaju (neuspešnih) procena vrednosti nabavke u Nišu i Vranju, odnosno na nivou onoga što je bilo ugovorena vrednost u tim gradovima.

Kada je reč o uslovima tendera, primetno je da su postavljeni drugačije nego u slučaju ranijih nabavki u Nišu i Vranju. U Sremskoj Mitrovici traženo je da firme zapošljavaju inženjere sa važećim licencama koje nisu tražene u Nišu i Vranju. Za ovu nabavku traženo je posedovanje pet (u VR i NI tri) miksera, tri (umesto dva) bagera, šest (umesto četiri) kamiona, dva (umesto jedne) pumpe za beton, kao i posedovanje jedne skele od minimum deset hiljada metara. S druge strane, zahtevi su bili isti kada je su u pitanju bili minimalni broj zaposlenih i sertifikati.

Različiti su bili i zahtevi u vezi sa finansijskim kapacitetima. Ovde je tražen ukupni prihod od dve milijarde dinara tokom prethodne tri godine, što je proporcionalno slično kao i u ranije pomenutim nabavkama, ali su postavljeni znatno stroži uslovi kada je reč o solventnosti – ponuđač tri godine ne bi smeo da bude u blokadi računa i ne bi smeo da posluje sa gubitkom u tom periodu.

Nešto blaži uslov postavljen je u vezi sa obrtom. Naime, traži se da je ponuđač u poslednjih osam godina izgradio objekte visokogradnje od 30 hiljada kvadratnih metara (u VR i NI traženo je 50 hiljada), te da je ukupna vrednost tih radova bila makar 1,2 milijarde dinara.

Iako je reč o različitim naručiocima, sve ove razlike mogu ukazati na to da su uočeni nedostaci kod ponuđača na prethodno sprovedenim nabavkama u Vranju i Nišu, ali o tome nema informacija (prema rečima predstavnika vlasti, radovi se izvode kako treba). Druga mogućnost jeste da su uslovi za nove nabavke kreirani strože radi limitiranja konkurencije.

Za ovu nabavku naručilac je primio tri ponude, koje se međusobno nisu mnogo razlikovale. Prihvaćena je ponuda koja je data po najpovoljnijoj ceni unutar „dopune ponude“, koja je poslata istog minuta kada i prvobitna, a tri minuta pre isteka roka.

Prvobitna odluka o dodeli ugovora bila je drugačija i doneta je 31. maja. Iako na osnovu odredaba posebnog zakona nije bilo nužno čekati odluku Komisije po podnetom zahtevu za zaštitu prava, to je izgleda ipak učinjeno, pa naručilac nije zaključio ugovor sve dok Komisija 27. 6. 2019. nije donela odluku. To je bilo mudro, jer je Komisija delimično poništila prethodnu odluku naručioca, a to je dovelo do toga da bude izabrana druga grupa izvođača.<sup>24</sup> Rezultat ove konkurentne nabavke bio je da je krajnji utrošak manji od procenjenog za 61 milion dinara, odnosno za oko 7,5%.

### **Kragujevac i Kraljevo**

Konkurencija je pozitivno uticala i na nabavke u Kragujevcu.<sup>25</sup> Tamo je nabavka na koju se javilo tri grupe ponuđača dovela do toga da utrošak bude za 101.846.072 dinara manji od planiranog, (10,76%). Jedna od ponuda odbijena je kao neprihvatljiva zato što za nju nije dostavljena bankarska garancija o ozbiljnosti ponude. Preostale dve su se razlikovale u ceni.

---

24 <<http://kjn.rs/wp-content/pdf/566-2019odlukark.pdf>>.

25 <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2237028>

---

U Kragujevcu je bio planiran trošak od 945.846.072 dinara za izgradnju 16.251 metara bruto površine, što je 58.202 dinara (oko 493 evra) po jednom kvadratnom metru. Krajnja cena bila je 51.935 dinara, odnosno oko 440 evra po jednom kvadratu.

U Kraljevu se za nabavku nadmetalo pet ponuđača, pa je utrošeno 89.371.684 manje nego što je planirano (10,32%). Jedinične cene za izgradnju tamošnjih 14.880 bruto kvadratnih metara bile su procenjene u istoj vrednosti kao u Kragujevcu, a u ishodu je dobijena cena koja je zanemarljivo skuplja. Naime, na kragujevačkom gradilištu ugovorena je cena izgradnje od 52.195 dinara, odnosno od oko 442 evra po jednom kvadratu.

U Kraljevu<sup>26</sup> su od pet prispelih ponuda tri odbijene, zato što ponuđači nisu dostavili bankarsku garanciju za ozbiljnost ponude, a u jednoj, pored toga, nije bio unet ni rok za završetak radova.

Bitno je napomenuti da je u Kraljevu ranije pokušana nabavka na kojoj je državno preduzeće procenilo da će moći da plati samo 42.885 dinara po jednom metru (363 evra), ali se na tu nabavku niko nije javio.

Zanimljiv je i formalni prekršaj uočen u kraljevačkom slučaju. Naručilac je, naime, objavio „odluku o dodeli ugovora u pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda” iako uopšte nije vodio pregovarački, nego otvoreni postupak javne nabavke. Taj postupak je na Portalu opravdao na sledeći način: „ZBOG NEDOSTATKA OPCIJE 'ODLUKA O DODELU UGOVORA' OVA ODLUKA KOJA SE ODNOSI NA OTVORENI POSTUPAK vjn 01/19 OBJAVLJENA JE NA OVAJ NAČIN IZ RAZLOGA HITNOSTI.” Tri dana kasnije odluka je objavljena i pod svojim pravim nazivom.

Uslovi za učestvovanje ponuđača u ove dve javne nabavke, kao i u nabavci u Sremskoj Mitrovici bili su veoma slični. Zahtevalo se da firma posluje bez gubitaka i bez blokade tri godine, kao i da je ostvarila minimalni prihod od 1,5 milijardi tokom tri godine. U poslednjih osam godina ponuđači su morali da imaju 15 hiljada izgrađenih kvadratnih metara u vrednosti od 800 miliona dinara.

U oba slučaja traženo je da imaju dva krana, fabriku metoda, tri miksera, pumpu za beton, dva bagera, četiri kamiona, dva utovarivača, jedan vučni voz i skelu od 5000 m<sup>2</sup>.

Kad je reč o ljudskim kapacitetima, zanimljivo je da su u Kraljevu i Kragujevcu traženi i stručnjaci sa licencom br. 471, a da takav zahtev nije bio postavljen u Sremskoj Mitrovici, kao ni u Nišu i Vranju. U oba slučaja tražene su firme sa najmanje 80 zaposlenih.

---

26 <<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2236967>>.

## NABAVKE USLUGA

***Ukratko:** Usluge upravljanja projektom poverene su Građevinskoj direkciji Srbije, a postavljeni uslovi u postupku u kojem se niko drugi nije javio bili su diskriminatorni. Primetno je da postoje razlike u ceni usluga stručnog nadzora, čak i kada usluge pruža ista firma (CIP), a konkurencija, tamo gde je postojala, pozitivno je uticala na cenu. Opažene su nelogičnosti i u uslovima za usluge razminiranja terena.*

### Nabavke Ministarstva

#### Usluge razminiranja

Ministarstvo građevinarstva je 5. 4. 2019.<sup>27</sup> posao čišćenja kasetne municije i drugih neeksplozivnih ubojnih sredstava sa lokacije na kojoj je planirana izgradnja stanova u Nišu poverilo firmi „Millenium Team“, koja se jedina i javila. Posao se plaća 16,7 miliona dinara bez PDV-a. Kako stoji u odluci o ovoj nabavci, u budžetu je bilo raspoloživih 23,5 miliona dinara, dok je procenjena vrednost bila 19,5 miliona.

Prema konkursnoj dokumentaciji, ukupna površina koju je trebalo razminirati imala je 22.280 metara kvadratnih. Kao uslov je postavljeno da firma ima iskustva u razminiranju duplo veće površine od one koja se čistila u Nišu, opremu za razminiranje, dve mašine „kapaciteta od 10.000 m<sup>2</sup> do 15.000 m<sup>2</sup>“ (nejasno je zašto ne bi mogao imati jednu mašinu duplo većeg kapaciteta ili četiri duplo manjeg kapaciteta). Pri tome, te mašine „moraju biti serijske proizvodnje (da se proizvode najmanje 10 godina)“, što je uslov koji se teško može pravdati, jer je razumno očekivati da će mašine pokazati nedostatke i u mnogo kraćem roku nakon početka proizvodnje.

Nabavka usluga razminiranja sprovedena je i u Novom Sadu.<sup>28</sup> Iako je bila sprovedena samo sa jednim učesnikom, ponuđena cena bila je značajno manja (16,5%) od procenjene. Postupak je bio otvoren, tako da ostaje jedino upitno da li su uslovi za učestvovanje bili takvi da su destimulisali konkurenciju.

#### Usluge stručnog nadzora

Nabavkom<sup>29</sup> koja je započeta 20. 9. 2018. godine, a završena u novembru te godine, Ministarstvo je posao upravljanja Projektom izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti poverilo Građevinskoj direkciji Srbije d.o.o. Iako je posao bio poveren Građevinskoj direkciji, to nije bilo učinjeno odlukom Vlade, već tokom postupka u kojem su mogla da se prijave i druga pravna lica.

Zaključkom Vlade od 7. juna 2018. investitorska prava za izvođenje radova data su Ministarstvu građevinarstva. Zakonom je određeno da je upravljač projekta privredno društvo koje angažuje investitor i koje vrši savetodavne usluge u svim aspektima planiranja i izgradnje, vrši kontrolu dinamike i napretka radova itd.

---

27 <<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2285876&idp=2250669&vz=2>>.

28 <<https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/222865/Za-razminiranje-dela-Jugoviceva-spremljeno-68-miliona-dinara.html>>.

29 <<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2057191>>.

---

Za višegodišnji ugovor o upravljanju ovim projektom Ministarstvo građevinarstva dobilo je saglasnost Ministarstva finansija i to tako da tokom 2018. plaća 13,5 miliona, tokom 2019. godine 54 miliona, a tokom 2020. godine 40,5 miliona dinara. U godini raspisivanja nabavke na ovoj stavci bilo je obezbeđeno 13,5 miliona dinara. Ponudu je dostavila samo Građevinska direkcija Srbije. Ova firma je zatražila ukupno 105.840.000 dinara sa PDV-om, odnosno 88,2 miliona dinara bez poreza za upravljanje projektom izgradnje ukupno 109.846 kvadratnih metara zgrada, to jest oko 960 dinara po jednom kvadratnom metru, računajući i porez.

Među dodatnim uslovima za učestvovanje u ovoj javnoj nabavci ima i nekih spornih. Tako se traži da je tokom prethodne tri godine ponuđač imao poslovni prihod ne manji od milijardu dinara, što je 11 puta više od vrednosti same nabavke o kojoj je reč i predstavlja diskriminaciju potencijalnih učesnika.

Kad je reč o kadrovskim kapacitetima, zatraženo je da preduzeće koje konkuriše ima 15 inženjera sa određenim kvalifikacijama, da poseduje sertifikate o ispunjavanju određenih standarda, kao i specifično radno iskustvo upravljanja projektima površine ne manje od 300 hiljada metara u poslednjih pet godina. Za razliku od zahteva vezanih za poslovni prihod, ovaj je u skladu sa predmetom nabavke.

## **Stručni nadzori – nabavke SPV Preduzeća**

Prilikom nabavke usluge stručnog nadzora u Sremskoj Mitrovici razlika između procenjene i ugovorene vrednosti bila je zanemarljiva, a jedini ponuđač bio je Saobraćajni institut CIP.

SPV „Lepenica” je usluge stručnog nadzora takođe nabavilo od CIP-a, gde nije bilo drugog ponuđača, ali je cena bila čak 30% manja od procenjene.<sup>30</sup> Čini se da je ovde problem bila procena vrednosti. Naime, u Sremskoj Mitrovici je procenjeno da je potrebno 13,7 miliona dinara za tri objekta, a u Kragujevcu 16 miliona za dve zgrade. Istina, ukupna površina te dve zgrade bila je nešto veća nego u Sremskoj Mitrovici. U Kraljevu je stručni nadzor takođe poveren CIP-u, bez konkurencije, ali za značajno manju sumu od procenjene vrednosti (oko 30%). Međutim, neobično je to što je CIP ovde svoje usluge naplatio značajno manje nego u Sremskoj Mitrovici iako je vrednost ukupnih radova bila slična, pa se može pretpostaviti da su podjednako zahtevni i poslovi nadzora nad tim radovima. Stručni nadzor u Novom Sadu bio je konkurentan i ovde je posao dodeljen grupi ponuđača, koja je dala povoljniju ponudu od CIP-a. Konkurencija je dovela do uštede koja je premašila 25%.

Najzad, dve velike uloge stručnog nadzora, koje su zajednički sprovedene za šest posebnih preduzeća, dobio je CIP, jednom kada je bilo konkurencije, jednom bez nje, ali je oba puta razlika u ceni u odnosu na procenjenu bila minimalna.

Za pirotehnički nadzor u Novom Sadu javio se samo jedan ponuđač. Zanimljivo je da obim usluga nije unapred određen, već je ponuda tražena i dobijena po vrednosti jednog dana angažovanja, uz ugovoreni maksimalni iznos, koji bi po ugovoru mogao da bude isplaćen.

---

30 <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2286872&idp=2237060&vz=2>



## (NE)TRANSPARENTNOST GRADITELJSKIH PREDUZEĆA

**Ukratko:** U posebnim državnim preduzećima koja su osnovana za svako gradilište, funkciju direktora vrši drugo državno preduzeće – Građevinska direkcija Srbije. Na zajedničkom sajtu SPV preduzeća tokom cele 2019. nedostajale su mnoge bitne informacije, uključujući u to i one koje predstavljaju zakonsku obavezu (npr. podaci o javnim nabavkama).

### Formiranje posebnih preduzeća

Vlada već 9. 11. 2018, ubrzo nakon zaključivanja ugovora sa Građevinskom direkcijom Srbije, donosi odluke o osnivanju sedam posebnih privrednih društava. Privredna društva su osnovana radi realizovanja projekta izgradnje stanova, nakon čega bi prestala da postoje. Sva su osnovana sa minimalnim kapitalom. Predviđeno je da se finansiraju iz „budžeta, kredita i poslovnih prihoda”. Predviđeno je da društvom upravljaju Skupština i direktor. U skupštini su tri predstavnika Vlade, koje predlaže Ministarstvo privrede. Za direktora je, umesto da bude izabran na konkursu, kao što je slučaj sa drugim preduzećima koje osniva Vlada, samim odlukama o osnivanju imenovana „Građevinska direkcija Srbije d.o.o. (Novi Beograd), Bulevar Arsenija Černojevića 110, matični broj 17354043”, i to kao pravno lice!<sup>31</sup>

Samim tim, postalo je još manje jasno zbog čega je bilo potrebno imenovati posebno preduzeće, koje će upravljati projektom ako će taj posao biti poveren istom onom preduzeću, koje se kao direktor deset Vladinih preduzeća (tri nova u Nišu osnovana su 2019) već bavi izgradnjom stambenih zgrada. Ta izgradnja se u praksi, kao što pokazuju oglašene javne nabavke, svodi na to da ova preduzeća „ustupaju izvođenje radova na građenju”.

### Zajednički sajt

Za ovaj projekat postoji i posebna internet strana <<https://www.ssb-srbija.rs/>>

Na njoj se mogu pronaći neke od relevantnih informacija, poput planiranog broja stanova koji se grade, te formulara za prijavljivanje. Ovo je ujedno jedino mesto na internetu gde su objavljeni makar neki podaci o deset formiranih državnih preduzeća. Naime, nijedno od njih ne poseduje sopstvenu internet stranu. To utiče i na javne nabavke. Naime, po Zakonu o javnim nabavkama, svaki naručilac objavljuje svoje nabavke na Portalu i na sopstvenoj internet prezentaciji. Moglo bi se zaključiti da ovaj zajednički sajt predstavlja internet prezentaciju državnih preduzeća jer su u njegovom donjem delu „potpisana” i ta preduzeća i Ministarstvo građevinarstva.

Kada je reč o javnim nabavkama, postoji i drugi, mnogo veći problem. Posetilac ove internet strane mogao bi lako da dođe u zabludu, jer su na sajtu objavljene samo dve nabavke čiji je naručilac bilo neko od SPV preduzeća. Tako je oglašena nabavka SPV „Ibar” od 8. 10. 2019. i javna nabavka SPV „Dunav” od 5. 11. 2019.

31 Odluke za svako preduzeće objavljene su u „Službenom glasniku Republike Srbije” 86/2018.

Međutim, nije bilo oglašeno trinaest nabavki koje su pronađene na Portalu javnih nabavki.<sup>32</sup>

Pored toga, krupan nedostatak sa stanovišta Zakona o javnim nabavkama predstavlja to što **nisu objavljeni planovi javnih nabavki** ovih preduzeća.

Kontakt podaci su takođe neujednačeni, što ukazuje da neka od ovih preduzeća postoje samo na papiru, dok druga već vrše određenu funkciju. Tako su za neka od ovih preduzeća bili objavljeni kontakt detalji službi prodaje, dok su za druga bila objavljena samo opšta poštanska adresa i adresa za prijem elektronske pošte.

## DODACI

### Aneks broj 1

*Nabavke SPV preduzeća zaključno sa novembrom 2019.*

PREDUZEĆE	SPV "NIŠAVA"	SPV "NIŠAVA DVA"	SPV "NIŠAVA DVA"
NABAVKA	×	×	×
USPEŠNE	×	×	×
BROJ PONUDA	×	×	×
PROCENJENA VREDNOST	×	×	×
UGOVORENA VREDNOST	×	×	×
KO JE DOBIO POSAO	×	×	×
PREGOVARAČKI POSTUPAK	×	×	×
ZAŠTITA PRAVA	×	×	×

<sup>32</sup> <<http://portal.ujn.gov.rs/RezultatiPretrage.aspx?tab=1&tp=F1KlmN+JuNI=&nnar=50zBRbo+eG8=&do=ut6KKHUq-113SVVTfzuKS4A==&od=+p8x2jx11ylw5ycsEQMh0A==>>.

PREDUZEĆE

SPV "TISA"

NABAVKA

ZVJN 03/19-razminiranje – čišćenje od eksplozivnih ostataka rata (u daljem tekstu EOR) sa lokacije "Jugovićevo-2", grad Novi Sad, u svemu prema Projektu broj 0215/19, izrađenom od strane Centra za razminiranje Republike Srbije u julu 2019. godine

USPEŠNE



BROJ PONUDA

1

PROCENJENA  
VREDNOST

98,601,920

UGOVORENA  
VREDNOST

82,316,220.00

KO JE DOBIO  
POSAO

MILLENNIUM TEAM d.o.o, Vojvode Stepe 390, Beograd

PREGOVARAČKI  
POSTUPAK

Otvoreni

ZAŠTITA  
PRAVA



NABAVKA

VJN 01/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju tri slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na parcelama: Objekat A na KP 5733/8, Objekat B na KP 5733/7 i Objekat V na KP 5733/6 KO Sremska Mitrovica, sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na KP 5733/2 i 5733/4 KO Sremska Mitrovica Projektu broj 0215/19, izrađenom od strane Centra za razminiranje Republike Srbije u julu 2019. godine

VJN 02/19 Stručni nadzor pri izvođenju radova na izgradnji tri slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na parcelama: Objekat A na KP 5733/8, Objekat B na KP 5733/7 i Objekat V na KP 5733/6 KO Sremska Mitrovica, sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na KP 5733/2 i 5733/4 KO Sremska Mitrovica

USPEŠNE



BROJ PONUDA

3

1

PROCENJENA VREDNOST

810,000,000

13.764.102

UGOVORENA VREDNOST

749,000,000

13.518.065

KO JE DOBIO POSAO

Grupa ponuđača: „Samex Group“ d.o.o., Beograd, „Samex Gradnja“ d.o.o., Beograd, „GPD Banković“ d.o.o., Surdulica Tehnosektor“ d.o.o., Kragujevac „Intergradnja Coop“ d.o.o., Beograd i „Eko Magic“ d.o.o., Beograd–Zemun

Saobraćajni institut CIP d.o.o., Nemanjina 6/IV, Beograd

PREGOVARAČKI POSTUPAK

Otvoreni

Otvoreni

ZAŠTITA PRAVA



PREDUZEĆE	SPV "PČINJA"
NABAVKA	×
USPEŠNE	×
BROJ PONUDA	×
PROCENJENA VREDNOST	×
UGOVORENA VREDNOST	×
KO JE DOBIO POSAO	×
PREGOVARAČKI POSTUPAK	×
ZAŠTITA PRAVA	×

PREDUZEĆE

SPV "LEPENICA"

NABAVKA

BJN 01/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju dva slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na KP 4412/35 i KP 4412/36 KO Kragujevac 4 sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na delu KP 4412/34 KO Kragujevac 4 u Kragujevcu.

VJN 02/19 Usluga stručnog nadzora pri izvođenju radova na građenju dva slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na KP 4412/35 i KP 4412/36 KO Kragujevac 4 sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na delu KP 4412/34 KO Kragujevac 4 u Kragujevcu

USPEŠNE



BROJ PONUDA

3

1

PROCENJENA VREDNOST

945.846.072

16.079.689

UGOVORENA VREDNOST

844.000.000

10.900.000

KO JE DOBIO POSAO

SZTR „Ljuba invest”  
Bogoljub Milenović Pr, Paraćin, „TEMING ELECTROTEHNOLOGY” DOO, Niš i Građevinsko preduzeće Morava IN doo, Kruševac

Saobraćajni institut CIP d.o.o., Nemanjina 6/IV, Beograd

PREGOVARAČKI POSTUPAK

Otvoreni

Otvoreni

ZAŠTITA PRAVA



PREDUZEĆE

SPV "IBAR"

NABAVKA

VJN 03/19-Ustupanje izvođenja radova na građenju dva slobodnostojeća višeporodična stambena objekta: Objekat 4 na KP 246/477 i Objekat 6 na KP 246/479 sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na delu KP 246/490 KO Kovači, Kraljevo.

VJN 01/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju dva slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na KP 246/473 i KP 246/474 KO Kovači sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na delu KP 246/472 KO Kovači u Kraljevu.

VJN 02/19 Usluga stručnog nadzora pri izvođenju radova na građenju dva slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na KP 246/473 i KP 246/474 KO Kovači sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na delu KP 246/472 KO Kovači u Kraljevu

USPEŠNE

✘

✔

✔

BROJ PONUDA

0

5

1

PROCENJENA VREDNOST

638.172.126

866.043.936

14.722.740

UGOVORENA VREDNOST

776.672.252

9.900.000

KO JE DOBIO POSAO

Grading doo, Paraćin,  
i Rasing doo, Vršac

Saobraćajni institut CIP d.o.o.,  
Nemanjina 6/IV,  
Beograd

PREGOVARAČKI POSTUPAK

Otvoreni

Otvoreni

Otvoreni

ZAŠTITA PRAVA

✘

✘

✘

PREDUZEĆE

SPV "DUNAV"

NABAVKA

VJN 05/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju tri slobodnostojeća višeporodična stambena objekta: Objekat G na KP 540/88, Objekat Đ na KP 540/89 i Objekat E na KP 540/91 sa pripadajućim unutarblokovskim uređenjem na KP 540/90 KO Novi Sad IV, Novi Sad.

U toku

USPEŠNE



BROJ PONUDA

1

PROCENJENA  
VREDNOST

12.000.000

UGOVORENA  
VREDNOST

70.690

KO JE DOBIO  
POSAO

MILLENNIUM TEAM d.o.o.,  
Vojvode Stepe 390, Beograd

PREGOVARAČKI  
POSTUPAK

Otvoreni

Otvoreni

ZAŠTITA  
PRAVA





PREDUZEĆE

SPV "DUNAV"

NABAVKA

VJN 02/19 Stručni nadzor pri izvođenju radova na izgradnji tri slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na parcelama: Objekat A na KP 540/83, Objekat B na KP 540/85 i Objekat V na KP 540/86 KO Novi Sad IV, sa pripadajućim unutar-blokovskim uređenjem na KP 540/84 i KP 540/87 KO Novi Sad IV, grad Novi Sad

VJN 03/19 – Ustupanje izvođenja radova na građenju tri slobodnostojeća višeporodična stambena objekta na parcelama: Objekat A na KP 540/83, Objekat B na KP 540/85 i Objekat V na KP 540/86 KO Novi Sad IV, sa pripadajućim unutar-blokovskim uređenjem na KP 540/84 i KP 540/87 KO Novi Sad IV

USPEŠNE



BROJ PONUDA

2

1

PROCENJENA VREDNOST

39.001.397

2.294.199.898

UGOVORENA VREDNOST

28.860.000

2.264.466.614

KO JE DOBIO POSAO

Orbis Company d.o.o., Novi Sad,  
Andzor Engineering, Novi Sad,  
Arhiplan d.o.o., Aranđelovac,  
Beling d.o.o., Atenica

GP Best izgradnja Novi sad i Set Šabac

PREGOVARAČKI POSTUPAK

Otvoreni

Otvoreni

ZAŠTITA PRAVA



PREDUZEĆE

SPV "DUNAV"

NABAVKA

VJN 01/19 Nabavka radova – razminiranje – čišćenje od eksplozivnih ostataka rata sa lokacije „Jugovićevo“ KO Novi Sad IV, grad Novi Sad

USPEŠNE



BROJ PONUDA

1

PROCENJENA  
VREDNOST

36.735.000

UGOVORENA  
VREDNOST

36.228.000

KO JE DOBIO  
POSAO

MILLENNIUM TEAM d.o.o., Vojvode Stepe 390, Beograd

PREGOVARAČKI  
POSTUPAK

Otvoreni

ZAŠTITA  
PRAVA



PREDUZEĆE

SPV "AVALA" I SPV "DUNAV" I SPV "IBAR" I SPV "LEPENICA"  
SPV "PČINJA" I SPV "TISA"

NABAVKA

ZVJN 02/19: Usluga stručnog nadzora pri izvođenju radova IB faze Projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti na objektima i unutarblokovskom uređenju na lokacijama: Kraljevo (SPV „Ibar“ d.o.o., Kraljevo), Kragujevac (SPV„Lepenica“ d.o.o., Kragujevac), Novi Sad (SPV„Dunav“ d.o.o., Novi Sad i SPV„Tisa“ d.o.o., Novi Sad), Vranje (SPV„Pčinja“ d.o.o., Vranje) i Beograd (SPV„Avala“ d.o.o., Beograd)

USPEŠNE



BROJ PONUDA

1

PROCENJENA  
VREDNOST

261.110.027

UGOVORENA  
VREDNOST

260.500.000

KO JE DOBIO  
POSAO

Saobraćajni institut CIP d.o.o, Nemanjina 6/IV, Beograd

PREGOVARAČKI  
POSTUPAK

Otvoreni

ZAŠTITA  
PRAVA



PREDUZEĆE

SPV "AVALA" I SPV "DUNAV" I SPV "IBAR" I SPV "LEPENICA"  
SPV "PČINJA" I SPV "TISA"

NABAVKA

ZVJN 01/19 Ustupanje izrade tehničke dokumentacije sa tehničkom kontrolom, prethodnim radovima, izradom kataloga, 3D modela i poslovima po ovlašćenju Naručioca IB faze Projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti za objekte i unutarblokovo uređenje na lokacijama Kraljevo (SPV, Ibar" d.o.o., Kraljevo), Kragujevac (SPV, Lepenica "d.o.o., Kragujevac), Novi Sad (SPV, Dunav" d.o.o., Novi Sad i SPV, Tisa" d.o.o., Novi Sad), Vranje (SPV, Pčinja" d.o.o., Vranje) i Beograd (SPV, Avala" d.o.o., Beograd)

USPEŠNE



BROJ PONUDA

2

PROCENJENA  
VREDNOST

335.712.892

UGOVORENA  
VREDNOST

334.870.000

KO JE DOBIO  
POSAO

Sobraćajni institut CIP d.o.o., Nemanjina 6/IV,  
Beograd sa podizvođačem Topprodukt d.o.o. Vojvode Bogdana 24, beograd

PREGOVARAČKI  
POSTUPAK

Otvoreni

ZAŠTITA  
PRAVA



**Aneks broj 2**

**Javne nabavke koje nisu oglašene na zajedničkom sajtu SPV preduzeća**

ZVJN 03/19 –razminiranje – čišćenje od eksplozivnih o...	SPV „Tisa” d.o.o., Novi Sad	9. 10. 2019. 11:54
VJN 01/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju tri ...	SPV „Sava” d.o.o. Sremska Mitrovica	23. 8. 2019. 13:57
VJN 04/19 Usluge pirotehničkog nadzora pri izvođenju...	SPV „Dunav” d.o.o. Novi Sad	16. 8. 2019. 09:01
ZVJN 02/19: Usluga stručnog nadzora pri izvođenju r...	SPV „Avala” d.o.o., Beograd	1. 8. 2019. 14:57
ZVJN 01/19 Ustupanje izrade tehničke dokumentacije ...	SPV „Avala” d.o.o., Beograd	26. 7. 2019. 15:24
VJN 02/19 Stručni nadzor pri izvođenju radova na iz...	SPV „Sava” d.o.o. Sremska Mitrovica	10. 6. 2019. 10:01
VJN 02/19 Stručni nadzor pri izvođenju radova na iz...	SPV „Dunav” d.o.o. Novi Sad	31. 5. 2019. 14:22
VJN 03/19 - Ustupanje izvođenja radova na građenju t...	SPV „Dunav” d.o.o. Novi Sad	31. 5. 2019. 14:08
VJN 01/19 Nabavka radova - razminiranje - čišćenje o...	SPV „Dunav” d.o.o. Novi Sad	29. 5. 2019. 07:55
BJN 01/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju dva ...	SPV „Lepenica” d.o.o. Kragujevac	19. 4. 2019. 12:50
VJN 01/19 Ustupanje izvođenja radova na građenju dva ...	SPV „Ibar” d.o.o. Kraljevo	19. 4. 2019. 12:40
VJN 02/19 Usluga stručnog nadzora pri izvođenju rad...	SPV „Lepenica” d.o.o. Kragujevac	19. 4. 2019. 12:28
VJN 02/19 Usluga stručnog nadzora pri izvođenju rad...	SPV „Ibar” d.o.o. Kraljevo	19. 4. 2019. 12:21

---

### [Aneks broj 3](#)

#### *Informacije objavljene o SPV preduzećima*

#### BEOGRAD

##### **SPV AVALA d.o.o.**

Dragoslava Jovanovića 2, 11000 Beograd, Srbija, spvavala.bg@gds.rs

#### KRAGUJEVAC

##### **Služba prodaje**

Telefon: 034/370-179

Elektronska pošta: prodaja.kg@gds.rs

##### **SPV LEPENICA d.o.o.**

Trg Slobode 3, 34000 Kragujevac, Srbija, spvlepenica.kg@gds.rs

#### KRALJEVO

##### **Služba prodaje**

Telefon: 036/339-090

Elektronska pošta: prodaja.kv@gds.rs

##### **SPV IBAR d.o.o.**

Cara Lazara 44, 36000 Kraljevo, Srbija, spvibar.kv@gds.rs

#### NIŠ

##### **Služba prodaje**

Telefon: 018/241-561

Elektronska pošta: prodaja.ni@gds.rs

##### **SPV NIŠAVA d.o.o.**

Generala Milojka Lešjanina 39, 18000 Niš, Srbija, spvnisava.ni@gds.rs

##### **SPV NIŠAVA DVA d.o.o.**

Generala Milojka Lešjanina 39, 18000 Niš, Srbija, spvnisava.ni@gds.rs

##### **SPV NIŠAVA TRI d.o.o.**

Generala Milojka Lešjanina 39, 18000 Niš, Srbija, spvnisava.ni@gds.rs

#### NOVI SAD

##### **Služba prodaje**

Telefon: 021 4802 156

Elektronska pošta: prodaja.ns@gds.rs

**SPV DUNAV d.o.o.**

Bulevar Cara Lazara 3, 21000 Novi Sad, Srbija, spvdunav.ns@gds.rs

**SPV TISA d.o.o.**

Bulevar Cara Lazara 3, 21000 Novi Sad, Srbija, spvtisa.ns@gds.rs

**SREMSKA MITROVICA**

**Služba prodaje**

Telefon: 022 621 006

Elektronska pošta: prodaja.sm@gds.rs

**SPV SAVA d.o.o.**

Svetog Dimitrija 13, 22000 Sremska Mitrovica, Srbija, spvsava.sm@gds.rs

**VRANJE**

**Služba prodaje**

Telefon: 017/416-069

Elektronska pošta: prodaja.vr@gds.rs

**SPV PČINJA d.o.o.**

Brankova 1, 17500 Vranje, Srbija, spvpcinja.vr@gds.rs