

Више од игре – хронологија и епилог једне злоупотребе

ТОПЛИЧКИ ЦЕНТАР ЗА ДЕМОКРАТИЈУ И ЉУДСКА ПРАВА

Увод

Јавне набавке су сегмент јавних финансија у којима је корупција најдубље укоренена. Разлог за то лежи у чињеници да се у савременим европским државама на јавне набавке троши од 10–15% националних доходака. У поступцима јавних набавки учествује много актера, како на страни државе, тако и на страни фирми које нуде своју робу и услуге. Према извештајима Управе за јавне набавке, у Републици Србији се сваке године закључи око 100.000 уговора чија укупна вредност износи око 2,5 милијарди евра. Ако се на корупцију одлије само 10%, реч је о суми од 250 милиона евра.

Колико набавки толико и прилика за злоупотребе. Многе од њих су искоришћене. Готово да нема дана у последњих неколико година а да није откривена нека злоупотреба везана за куповину роба или услуга од стране државних органа. Кривичних пријава је много, оптужнице су ретке, а осуђујуће пресуде још ређе.

Крајем 2012. године, извршена је реформа кривичног законодавства, па је у Кривични законик, на предлог организација окупљених око Коалиције за надзор јавних финансија, чији је Топлички центар за демократију и људска права члан, уведено кривично дело *Злоупотреба у вези са јавном набавком*.¹ Према статистици објављеној на интернет страни Републичког јавног тужилаштва, у 2013. и 2014. години у обради су по три предмета везана за наведено кривично дело. Податак говори више него довољно.

Шта спречава тужиоце да поступају у предметима везаним за злоупотребе у јавним



набавкама, односно уопште у кривичним делима са елементима корупције? Постоји најмање три проблема везаних за ово питање.

Први и најозбиљнији проблем представља фактичко одсуство независности и самосталности тужилаштва, односно судске власти, од других облика власти, а посебно од извршне власти. Иако би теоријски и нормативно три облика власти требало да су међусобно одвојени и независни, то у пракси често није случај. Контрола судске од стране извршне власти се своди на инструментализацију судске власти за потребе извршне власти. Последице ове контроле за рад тужилаштва су најчешће непоступања у очигледним случајевима корупције. Разлог за овај вид контроле судске власти од стране корумпиране извршне власти је очигледан. Ако се представници власти служе корупцијом ради личног богаћења или стицања средстава за активности својих странака, контрола судске власти мора бити потпуна. У супротном би представници власти били брзо откривени и процесуирани. Зато у државама са високим нивоом корупције, каква је и наша, извршна власт блокира судску власт на одређеним тачкама. Најбоље је ако се истрага и не покрене. Ако се истрага покрене, следећа тачка је блокада тужилаштва, односно резултати истраге завршавају у фиоци, кривична пријава се одбацује и оптужница изостаје. Ако се оптужница подигне блокира се суд и доноси се ослобађајућа пресуда или случај застарева. У случају да пресуда буде осуђујућа извршна власт има могућност да спречи извршење казне с обзиром да контролише рад казних установа.

¹ Члан 228 Кривичног законика, „Сл. гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016

Други проблем представљају недовољни капацитети тужилаца за бављење корупцијом у јавним набавкама. Корупција има своју економску позадину и тиче се функционисања јавне управе. Тужиоци који се баве корупцијом у јавним набавкама требало би да разумеју природу и сложеност интеракције између тржишног процеса на једној страни и рада јавне управе на другој страни. Оба та поља су по начину функционисања и логици различита од сфере правосуђа, а опет све што се на њима одвија мора бити у оквирима закона. Решавање овог проблема може се постићи додатним образовањем тужилаца у сфери економије и јавне управе.

Трећи проблем, који отежава рад тужилаштва у процесуирању корупције у јавним набавкама представља околност што оно не може да ради са индицијама, већ искључиво са доказима, које је у случајевима корупције тешко прибавити, с обзиром да се договори међу актерима коруптивних радњи најчешће одвијају у четири ока. Да би дошло до оптужења мора да постоји највиши степен сумње, односно докази који поткрепљују основану сумњу да је одређено лице учинилац кривичног дела.

У тексту који следи биће приказан случај злоупотребе приликом набавке дечијих игралишта у Прокупљу у ком је након подношења кривичне пријаве од стране Топличког центра за демократију и људска права дошло до подизања оптужнице и осуђујуће пресуде. Реч је о типичном понашању носилаца јавних функција и атипичном поступању припадника правосудног система.

Кривична пријава Топличког центра за демократију и људска права

Топлички центар за демократију и људска права је 14.10.2012. године дошао у посед информације да је Општина Прокупље почетком 2012. године за набавку три пластична тобогана, која су постављена на три локације у граду, платила износ од преко 80.000 евра. Представници Топличког центра за демократију и људска права су истог



дана обишли локације на којима су постављени тобогани, а наредног дана, 15.10.2012. године, Општини Прокупље упућен је захтев за слободан приступ информацији од јавног значаја којим је тражена комплетна документација која се односила на наведену јавну набавку.

Након увида у прибављену документацију утврђено је следеће чињенично стање:

Општина Прокупље је 20.03.2012. године донела три одлуке о покретању поступака јавних набавки мале вредности: Одлуку бр. D-01/2012 – Набавка добара и услуга монтаже дечијег игралишта у дворишту Основне школе „9. Октобар”, Одлуку бр. D-02/2012 – Набавка добара и услуга монтаже дечијег игралишта у улици Вељка Миланковића и Одлуку бр. D-03/2012 – Набавка добара и услуга монтаже дечијег игралишта у Ђуревачком насељу. Одлуке је потписао Милан Арсовић, тадашњи председник Општине Прокупље. Процењена вредност наведених јавних набавки износила је 2.800.000 динара за набавку бр. D-01/2012, 2.700.000 динара за набавку бр. D-02/2012 и 2.600.000 динара за набавку бр. D-03/2012.

Истог дана Општина Прокупље је донела три решења о образовању комисије за јавне набавке: Решење бр. D-01/2012, Решење бр. D-02/2012 и Решење бр. D-03/2012. Чланови комисије за све три набавке били су: Марина Ђелић (председник), Милош Ђорђевић (члан) и Владимир Тончић (члан). Решења је потписао Милан Арсовић, тадашњи председник Општине Прокупље. Задаци комисије били су:

- припрема конкурсне документације у року од једног дана од дана покретања поступака јавних набавки;
- упућивање позива за подношење понуда у року од једног дана од дана израде конкурсне документације;
- јавно отварање понуда, чији је рок за подношење три дана од дана упућивања, одмах након истека рока за достављање понуда;
- састављање записника о отварању понуда, стручна оцена понуда, припрема предлога одлука о избору најповољнијих понуда и припрема обавештења о закљученим уговорима у року од једног дана од дана отварања понуда.

Рок за закључење уговора, према наведеним решењима износио је један дан од дана кад се стекну законски услови, односно од дана истека рока за подношење захтева за заштиту права.

На основу изнетог недвосмислено се могло утврдити да је Комисија имала свега шест дана да изради конкурсну документацију за три јавне набавке, испита тржиште, достави позиве за достављање понуда, отвори понуде, састави извештаје о стручној оцени понуда, изабере најповољније понуде и припреми одлуке о избору најповољнијих понуда.

Комисија је у предвиђеном року израдила конкурсну документацију за све три набавке. Из конкурсне документације недвосмислено се могло закључити да је предмет набавке био прилагођен одређеном произвођачу, односно његовом дистрибутеру. Предмет набавке D-01/2012 био је одређен као „Мултикомплекс дечије игралиште БРОД ВЕЛИКИ 4G315”. Предмет набавке D-02/2012 био је одређен као „Мултикомплекс дечије игралиште БРОД 2G311-1”. Предмет набавке D-03/2012 био је одређен је као „Мултикомплекс дечије игралиште ДВОРАЦ СА ДВЕ КУЛЕ 4K323”. У сва три случаја јасно је означен модел производа, а радило се о производима бугарске фирме „Чемер”.

На основу изнетих чињеница било је очигледно да су предмет набавки била истоврсна добра и услуге, односно добра и услуге које је тадашњи Закон о

јавним набавкама² у члану 2 став 1 тачка 22 дефинисао као она добра и услуге која имају јединствену класификацију, намену и својства. Даље, Закон о јавним набавкама је у члану 26 дефинисао јавну набавку мале вредности као набавку истоврсних добара, услуга или радова чија процењена вредност, на годишњем нивоу, није виша од вредности одређене у закону којим се уређује годишњи буџет Републике Србије.

С обзиром да је процењена вредност наведених набавки у Плану набавки за 2012. годину од 15.03.2012. године, који је донео тадашњи председник Општине Прокупље Милан Арсовић, износила 9.600.000 динара, а да је горњи лимит за набавку мале вредности за буџетску 2012. годину износио 3.311.000 динара³, јасно је да набавке наведених добара и услуга нису могле да буду ни планиране ни спроведене као јавне набавке мале вредности. Више је него очигледна била намера доносиоца плана набавки и одговорног лица за управљање средствима, преузимање обавеза и издавање налога за плаћање и наредбодавца за извршење буџета, тадашњег председника Општине Прокупље Милана Арсовића, да се по поједностављеној процедури уговори закључе са унапред изабраним понуђачем.

У прилог овој тврдњи ишла је и чињеница да је Комисија за јавне набавке спецификацијом предмета набавке поступила супротно члану 9 Закона о јавним набавкама, односно

² „Службени гласник РС”, број 116/2008

³ Члан 33 Закона о буџету Републике Србије за 2012. годину – „Службени гласник РС”, број 101/2011



ограничила конкуренцију међу понуђачима, чиме је било прекршено једно од основних начела јавних набавки.

За све три набавке позив за подношење понуда достављен је привредним друштвима „Аристом” д.о.о. из Ниша (МБ: 20094842, ПИБ: 104127726), „Монопол” д.о.о. из Ниша (МБ: 07973667, ПИБ: 101858350) и „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља (МБ: 20774398, ПИБ: 107283500). Очигледно је да озбиљног истраживања тржишта није ни било, с обзиром да позив за достављање понуда није био упућен ниједном произвођачу ове врсте производа.

Позвани понуђачи су у року предвиђеном конкурсном документацијом доставили понуде. Код набавке D-01/2012 понуда предузећа „Аристом” д.о.о. из Ниша износила је 2.900.000 динара, односно 100.000 динара изнад процењене вредности јавне набавке, а понуда предузећа „Монопол” д.о.о. из Ниша 2.950.000 динара, односно 150.000 динара изнад процењене вредности јавне набавке. Код набавке D-03/2012 понуда предузећа „Аристом” д.о.о. из Ниша износила је 2.700.000 динара, што је било 100.000 динара изнад процењене вредности јавне набавке, док је понуда предузећа „Монопол” д.о.о. из Ниша износила 2.800.000 динара, односно 200.000 динара изнад процењене вредности јавне набавке. Понуда предузећа „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља је у све три набавке била најнижа и изабрана као најповољнија.

Понуде понуђача „Аристом” д.о.о. из Ниша и „Монопол” д.о.о. из Ниша су указивале да се радило о унапред договореној набавци. С обзиром да су наведени понуђачи понудили цене које су биле изнад процењене вредности јавне набавке, очигледно је било да се радило о фиктивним понудама. Њихова улога се састојала у испуњавању формалних услова како би поступак јавне набавке мале вредности био спроведен.

Општина Прокупље је 27.03.2012. године, на предлог Комисије, донела Одлуку о избору најповољније понуде бр. D-01/2012, Одлуку о избору најповољније понуде бр. D-02/2012 и Одлуку о избору најповољније понуде бр. D-03/2012. Одлуке је потписао Милан Арсовић, а као најповољније понуде у све три набавке бирају се понуде понуђача „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља.

На основу поменутих одлука, Општина Прокупље је 04.04.2012. године са изабраним понуђачем „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља закључила следеће уговоре:

- Уговор бр. 400–486/12–04 чија је вредност 3.297.392 динара, што је у тренутку закључења уговора према средњем курсу Народне банке Србије износило 29.544,27 евра;
- Уговор бр. 400–484/12–04 чија је вредност 2.943.392 динара, што је у тренутку закључења уговора према средњем курсу Народне банке Србије износило 26.372,47 евра;
- Уговор бр. 400–485/12–04 чија је вредност 3.068.000 динара, што је у тренутку закључења уговора према средњем курсу Народне банке Србије износило 27.488,94 евра.

Уговори су били закључени супротно члану 107 став 4 Закона о јавним набавкама, односно пре истека рока за подношење захтева за заштиту права. Уговоре је у име Општине Прокупље потписао Милан Арсовић.

Укупна уговорена вредност ових набавки износила је 9.308.784 динара, односно 83.405,68 евра према средњем курсу Народне банке Србије на дан закључења уговора.

Упоређивањем уговорене цене и цене производа сличних карактеристика на нашем тржишту истраживачко-правни тим Топличког центра за демократију и људска права је утврдио да је уговорена цена била од 4 до 6 пута већа од цене производа истих или бољих карактеристика. Закључивањем



наведених уговора буџет Општине Прокупље је био оштећен за износ од приближно 60.000 евра.

На основу утврђеног чињеничног стања Топлички центар за демократију и људска права је Вишем јавном тужилаштву у Прокупљу 19.11.2012. године поднео кривичну пријаву против Милана Арсовића, бившег председника Општине Прокупље, због основане сумње да је извршио кривично дело *Злоупотреба службеног положаја* из члана 359 став 3 Кривичног законика Републике Србије.

Кривично дело је, према налазу истраживачко-правног тима Топличког центра за демократију и људска права, извршено тако што је Милан Арсовић планирањем и реализацијом наведених јавних набавки искористио службени положај и прекорачио границе службеног овлашћења, на тај начин што је поступио супротно члановима 26, 20 став 2 и 107 став 4 Закона о јавним набавкама, као и члану 71 став 2 Закона о буџетском систему⁴, којим је прописано да је функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација, чиме је нанео штету буџету Општине Прокупље која је, као што је у претходном делу текста наведено, износила приближно 60.000 евра.

Оптужница Вишег јавног тужилаштва у Прокупљу

Након пријема кривичне пријаве, Више јавно тужилаштво у Прокупљу приступило је спровођењу истражних радњи. Истрага је поред бившег председника Општине Прокупље, Милана Арсовића, била усмерена и ка власнику предузећа „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља, Александру Митровићу.

Решењем Вишег суда у Прокупљу Кв. бр. 206/12 од 24.12.2012. године наведеним лицима одређен је притвор у трајању до 30 дана. Милан Арсовић је у притвору провео период од 24.12.2012. до 17.01.2013. године, а Александар Митровић од 24.12.2012. године до 08.01.2013. године.

У току истраге, поред увида у документацију везану за спорне јавне набавке, саслушани су у својству сведока чланови Комисије за јавну набавку и власници и запослени у предузећима „Аристом” д.о.о. из Ниша и „Монопол” д.о.о. из Ниша, прибављен је налаз вештака економске струке о висини причињене штете буџету Општине Прокупље и извршен је увид у листинге одлазних и долазних позива са мобилних телефона Александра Митровића.

На основу свих предузетих истражних радњи потврђени су сви наводи изнети у кривичној пријави, а утврђено је и следеће:

Александар Митровић, који је и раније учествовао као понуђач у поступцима јавних набавки чији је наручилац била Општина Прокупље, након сазнања из јавно доступних докумената (или на други начин) да је за набавку дечијих игралишта у 2012. години предвиђен износ од 9.600.000 динара, остварио је контакт са тадашњим председником Општине Прокупље са циљем да се његовом предузећу, супротно Закону о јавним набавкама, додели посао.

Контакт је најпре остварен путем телефона, а 20.03.2012. године, односно на дан доношења одлука о покретању поступка спорних јавних набавки, одржан је састанак у кабинету тадашњег председника Општине Прокупље, коме су поред Милана Арсовића и Александра Митровића присуствовали и чланови Комисије за јавну набавку. Милан Арсовић је члановима Комисије за јавну набавку саопштио намеру да донесе одлуке о покретању три поступка јавне набавке мале вредности за набавку дечијих игралишта, док им је Александар Митровић ставио на увид каталоге са моделима дечијих игралишта који су били означени каталошким шифрама, од којих је за три модела договорено да се унесу у конкурсну документацију.

Марина Ђелић, председник Комисије за јавну набавку, упозорила је председника Општине Прокупље да треба спровести један поступак јавне набавке с обзиром да се ради о набавци истоврсних добара и услуга чија је процењена вредност виша од вредности која је у Закону о буџету Републике Србије означена као горњи лимит за набавку мале вредности. Председник Општине Прокупље се томе успротивио тврдећи да треба

4 „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12



спровести три набавке мале вредности с обзиром да се дечија игралишта постављају на три различите локације у граду.

Комисија за јавну набавку је истог дана израдила конкурсну документацију и у делу који се односи на спецификацију добара унела шифре игралишта које им је дао Александар Митровић, а оно што је посебно карактеристично је да је Александар Митровић истог дана, 20.03.2012. године, од бугарске фирме „Чемер” наручио управо те моделе игралишта. Да ствар буде занимљивија, Александар Митровић је бугарској фирми „Чемер” 23.03.2012. године, односно четири дана пре доношења одлуке о избору најповољније понуде, уплатио аванс у износу од 10.000 евра, знајући да ће његова понуда бити изабрана као најповољнија.

Како је Александар Митровић знао да ће његова понуда бити најповољнија?

Почетком 2012. године, односно кад је сазнао да ће Општина Прокупље спровести спорне јавне набавке, Александар Митровић је у више наврата разговарао са власницима фирми „Аристом” д.о.о. и „Монопол” д.о.о. из Ниша, са којима је иначе био у пријатељским и пословним односима. Најпре се распитивао око увоза дечијих играчака, а онда им је саопштио да Општина Прокупље треба да набави три дечија игралишта и да им он може помоћи да добију посао. Прећутао је да је само неколико месеци пре него што је покренут поступак спорних јавних набавки, тачније 12.10.2011. године, регистровао предузеће за увоз дечијих играчака.

Александар Митровић је 20.03.2012. године преузео један примерак конкурсне документације, а у договору са Миланом Арсовићем Комисија за јавну набавку није слала

позив за подношење понуда другим понуђачима, већ је то учинио Александар Митровић. Наиме, он је ископирао по један примерак конкурсне документације и однео их власницима наведених фирми који су наложили својим службеницима да попуне и овере понуду, осим у делу који се односи на цену. Он им је наводно обећао да ће сам да упише цену кад добије информацију о „осталим понудама”. Затим је у понуде уписао цене које су биле више од његове и предао их Комисији за јавне набавке.

Кад су на адресе фирми „Аристом” д.о.о. и „Монопол” д.о.о. из Ниша стигла обавештења о избору најповољнијих понуда, њихови власници су сазнали да је њихов „пријатељ и пословни партнер” злоупотребио њихово поверење, односно да је власник фирме која је добила посао.

Председник Општине Прокупље је тражио од Комисије за јавну набавку да од фирми које су „учествовале” у овим поступцима затражи изјаве да неће поднети захтев за заштиту права, а све у циљу да се уговори што пре закључе с обзиром да су се ближили локални избори и да је даљи опстанак на власти неизвесан. Како је од стране председника Општине речено, тако је и учињено. Уговори са „изабраним понуђачем” су закључени 04.04.2012. године.

Због свега наведеног, Више јавно тужилаштво у Прокупљу је 31.05.2013. године подигло оптужницу КТ.бр. 75/12 против Милана Арсовића, тадашњег председника Општине Прокупље, због Кривичног дела *Злоупотреба службеног положаја* из члана 359 став 3 Кривичног законика Републике Србије, и против Александра Митровића, власника предузећа „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља, због подстрекавања на извршење кривичног дела *Злоупотреба службеног положаја* из члана 359 став 3 Кривичног законика Републике Србије.

Епилог

Виши суд у Прокупљу је након одржаног јавног претреса, закљученог 27.03.2014. године, донео пресуду К.бр. 32/13 којом је Милан Арсовић осуђен на казну затвора у трајању од 18 месеци и новчану казну у износу од 150.000 динара, док је Александар Митровић

осуђен на казну затвора у трајању од 12 месеци коју ће издржати у просторијама у којим станује и новчану казну у износу од 100.000 динара. Пресудом је наложено да се од предузећа „Проеуро бизнис” д.о.о. одузме имовинска корист у износу од 930.232,70 динара.

Апелациони суд у Нишу је 20.06.2014. године, одлучујући по жалбама Основног јавног тужилаштва у Прокупљу и бранилаца окривљених, решењем 5Кж.1.бр. 542/14 укинуо наведену пресуду и предмет вратио првостепеном суду на поновно одлучивање. Оно што је посебно занимљиво поред образложења наведеног решења, које овом приликом неће бити коментарисано, је чињеница да је пресуда укинута за мање од два месеца након улагања жалби. Имајући у виду чињеницу да је просечно време чекања на одлучивање по жалбама у овом суду најмање годину дана, разлоге за овакву ажурност можемо само да наслућујемо.

У поновљеном поступку Виши суд у Прокупљу је 07.12.2015. године, након изведених доказа и утврђеног чињеничног стања, донео пресуду К.бр. 32/14, којом је осудио Милана Арсовића на казну затвора у трајању од 20 месеци и новчану казну у износу од 150.000 динара, а Александра Митровића на казну затвора у трајању од 12 месеци коју ће издржати у просторијама у којим станује и новчану казну у износу од 100.000 динара. Истом пресудом наложено је да се од привредног друштва „Проеуро бизнис” д.о.о. из

Прокупља одузме имовинска корист у износу од 1.454.084,70 динара. Против наведене пресуде жалбе су изјавили окривљени и Више јавно тужилаштво у Прокупљу.

Након разматрања жалби, Апелациони суд у Нишу је пресудом 5Кж.1.бр 80/16 од 10.03.2016. године делимично преиначио пресуду Вишег суда у Прокупљу у погледу висине изречених казни и осудио Милана Арсовића на казну затвора у трајању од 12 месеци, а Александра Митровића на казну затвора у трајању од 10 месеци коју ће издржати у просторијама у којим станује, док је висина новчаних казни, као споредних, остала иста као у првостепеној пресуди. Наведеном пресудом укинута је мера одузимања имовинске користи привредном друштву „Проеуро бизнис” д.о.о. из Прокупља зато што се према налазима Апелационог суда „не ради о противправној имовинској користи, која је услов за изрицање такве мере”. Апелациони суд је на тај начин заузео став да имовинска корист стечена извршењем кривичног дела није противправна.

Значај изречених казни далеко превазилази чињеница да је ово прва правноснажна осуђујућа пресуда против једног функционера донета након поступка покренутог по кривичној пријави организације грађанског друштва.

У тренутку писања текста (пролеће 2017. године) бивши председник Општине Прокупље се налази на издржавању затворске казне.

