

STUDIJA SLUČAJA

**JAVNA NABAVKA SREDSTVA ZA
DEZINFEKCIJU VODE – HLOR-DIOKSID**

**JKP „BEOGRADSKI VODOVOD I
KANALIZACIJA”**

I UVOD

- **Naručilac:** JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija”
Adresa Naručioca: Kneza Miloša 27, 11000 Beograd
Internet stranica Naručioca: <https://www.bvk.rs/>
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenog postupka javne nabavke i postupka zaštite prava
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Faza postupka pre isteka roka za podnošenje ponuda
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** JN-169NMV/2016, Hlor-dioksid, sukcesivno 5 meseci; Naziv iz opšteg rečnika nabavke: 24000000 – hemijski proizvodi
- **Vrsta postupka:** Postupak javne nabavke male vrednosti
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 4.900.000,00 dinara
- **Broj ponuda:** 2
- **Vrednost prihvaćene ponude:** /
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** /
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan obustavom postupka
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 330 dana
- **Vrednost zaključenog ugovora:** /
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- Nakon osam podnetih zahteva za dodatnim pojašnjenjima konkursne dokumentacije i pet izmena konkursne dokumentacije, naručilac je definisao predmet javne nabavke kao vodeni rastvor hlor-dioksida na mestu primene generisan od komponente A i komponente B; Koncentracija rastvora hlor dioksida: min. 0,35% (po proizvođačkoj specifikaciji); Količina: za praškaste komponente: komponenta A 1600 kg, komponenta B 1600 kg; za tečne komponente: komponenta A 3000 l, komponenta B 3000 l.

- Prema podacima sa Portala javnih nabavki, u ovom postupku javne nabavke podneto je pet zahteva za zaštitu prava, od kojih su se četiri zahteva odnosila na sadržinu konkursne dokumentacije, a jedan je podnet nakon donošenja odluke o dodeli ugovora, nakon čega je obustavljen postupak javne nabavke.

- U jednom od zahteva za zaštitu prava kojim je osporena sadržina konkursne dokumentacije istaknuto je da je jedini parametar koji bi morao da bude poznat zainteresovanim licima (i istovremeno jedino važan za naručioca) količina aktivne supstance koja treba da se dobije mešanjem praškastih ili tečnih komponenti. Sama količina komponenti tečnog ili praškastog preparata u smislu kilograma ili litara nije uopšte relevantna, niti naručilac može da zahteva tačno određenu količinu komponenti, budući da nije važno koliko kilograma ili litara imaju komponente, pošto postoji razlika u odnosu komponenti prilikom mešanja, zavisno od toga da li je praškasti ili tečni preparat i zavisno od proizvođača, već je jedino relevantno da se njihovim mešanjem u adekvatnom odnosu, koji po pravilu uopšte nije identičan, dobija određena količina aktivne supstance – hlor-dioksida, po jedinici mere.

- Odlučujući po podnetom zahtevu za zaštitu prava, Republička komisija je donela rešenje br. 4-00-948/2017 od 17.10.2017. godine, u kom se, između ostalog, konstatuje da je argumentacijom u pogledu razloga kojima se rukovodio kada je tehničke specifikacije odredio na način predviđen konkursnom dokumentacijom naručilac obrazložio svoje objektivne potrebe, pri čemu je jasno istakao da ne može da odredi tačnu količinu aktivne supstance koja će mu biti neophodna, imajući u vidu da sam rastvor može varirati u zavisnosti od načina mešanja komponenti, te da bi određivanje količine aktivne supstance rastvora hlor-dioksida otežalo realizaciju javne nabavke.

- U sličnim ili istim spornim situacijama Republička komisija je donosila odluke koje su bitno drugačije i sa suprotnim obrazloženjem od ranije navedene odluke.

III OPIS SLUČAJA

Ovaj slučaj se odnosi na postupak javne nabavke male vrednosti – nabavke rastvora hlor-dioksida. Taj postupak je sprovodio naručilac Javno komunalno preduzeće „Beogradski vodovod i kanalizacija” tokom 2017. i 2018.¹ Slučaj je odabran zato što način na koji je naručilac odredio predmet javne nabavke i tehničku specifikaciju zahtevanog dobra smatramo ograničenjem konkurencije među ponuđačima, što dovodi i do nesvrshodnog rezultata nabavke. Takođe, smatramo da je odlučivanje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u ovom slučaju doprinelo postojanju neusaglašene i nejasne prakse postupanja tog organa u istim spornim situacijama.

Prema podacima sa Portala javnih nabavki, u predmetnom postupku javne nabavke podneto je pet zahteva za zaštitu prava: četiri zahteva su se odnosila na sadržinu konkursne dokumentacije, a jedan je podnet nakon donošenja odluke o dodeli ugovora, posle čega je obustavljen postupak javne nabavke.

Nakon osam podnetih zahteva za dodatnim pojašnjenjima konkursne dokumentacije i pet izmena konkursne dokumentacije, naručilac je definisao predmet javne nabavke kao vodeni rastvor hlor-dioksida generisan na mestu primene (dobijen mešanjem) od komponente A i komponente B, sa koncentracijom rastvora hlor-dioksida od min. 0,35% (po podizvođačkoj specifikaciji), količina:

- za praškaste komponente: komponenta A 1600 kg, komponenta B 1600 kg,
- za tečne komponente: komponenta A 3000 l, komponenta B 3000 l.

U zahtevu za zaštitu prava od 05.07.2017. kojim je osporena sadržina konkursne dokumentacije, istaknuto je da nije logično niti opravdano da naručilac dobro koje je predmet javne nabavke zahteva na način definisan konkursnom dokumentacijom: kroz nabavljanje unapred predviđenih količina komponenti, koje jasno ukazuju na određene proizvođače. Potpuno je irelevantno da li se do hlor-dioksida dolazi mešanjem praškastih ili tečnih komponenti, jer je princip potpuno isti, budući da se te komponente (A+B) mešaju u određenom odnosu (zavisno od toga da li su praškaste ili tečne komponente), i dobija se gotov proizvod određene količine aktivne materije (rastvor hlor-dioksida određene koncentracije). U tom smislu, ukazano je da je jedini parametar koji bi morao da bude poznat zainteresovanim licima i istovremeno jedino važan za naručioca zapravo količina aktivne materije (aktivne supstance) koja treba da se dobije mešanjem praškastih ili tečnih komponenti. Sama količina komponenti tečnog ili praškastog preparata nije uopšte relevantna, niti naručilac može da zahteva tačno određenu količinu komponenti, budući da nije važno koliko kilograma ili litara imaju komponente, pošto postoji razlika u odnosu komponenti prilikom mešanja, zavisno od

¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1358586>

toga da li je praškasti ili tečni preparat (sa praškastim ili tečnim komponentama) i zavisno od toga ko je proizvođač, već je jedino relevantno da se njihovim mešanjem u adekvatnom odnosu, koji po pravilu uopšte nije identičan, dobija određena količina aktivne supstance – hlor-dioksida. Stoga je podnosilac zahteva ukazao na činjenicu da je neophodno definisati potrebnu količinu hlor-dioksida kao aktivne supstance tako da jedino taj parametar bude sastavni deo konkursne dokumentacije, kako u pogledu predmeta konkretne javne nabavke, tako i u pogledu cene koju je potrebno ponuditi – da se zahteva cena u odnosu na potrebnu količinu aktivne materije. Naime, a to smatramo i ključnim, zbog načina na koji su u ovom slučaju zahtevane tehničke specifikacije i određivanje cene – naručilac je odredio fiksne količine praškastih i tečnih komponenti, ali je odredio samo minimum koncentracije hlor-dioksida (0,35%) – mogla je biti ponuđena cena tražene količine praškastih komponenti nekog proizvođača koja je niža od cene tražene količine vodenih komponenti drugog proizvođača, ali da u suštini naručilac za tu nižu cenu dobije i značajno manju količinu onoga što je najvažnije – aktivne supstance hlor-dioksida. Samim tim, postojala je mogućnost da naručilac brže iskoristi nabavljenu količinu praškastih komponenti kupljenih po nižoj ceni, odnosno da ih iskoristi za dezinfekciju manje količine vode za piće. Zbog toga bi naručilac morao ranije da sprovede novu nabavku za isti predmet, te bi tako potrošio više sredstava u toku jedne godine za sredstvo koje mu je neophodno. U takvom slučaju se postavlja pitanje kakav je krajnji finansijski efekat za naručioca, odnosno da li je on zaista kupio jeftiniji proizvod. S jedne strane, ovakvo određivanje predmeta nabavki favorizuje one ponuđače koji mogu da ponude po nižoj ceni proizvod koji ima realno slabiji efekat (ima manju količinu aktivne supstance) od drugih ponuđenih proizvoda koji su skuplji ali imaju jači efekat (veću količinu aktivne supstance). Međutim, s druge strane, postavlja se i pitanje svrsishodnosti tako sprovedenih nabavki upravo zbog navedenog krajnjeg finansijskog efekta. U tom smislu, podnosilac zahteva je posebno naglasio da nije poznato koju količinu hlor-dioksida (kao aktivne supstance) naručilac zaista nabavlja: naime, kada je reč o hlor-dioksidu, kilogrami (za proizvod sa praškastim komponentama) i litri (za proizvod sa tečnim komponentama) ne predstavljaju jedinice mere koje se mogu upoređivati. Takođe, podnosilac zahteva je naveo da bi trebalo dozvoliti i mogućnost nuđenja gotovog rastvora hlor-dioksida koji bi možda imao i najveću koncentraciju aktivne supstance, ali bi njegova količina i cena bili neuporedivi sa navedenim zahtevanim količinama za proizvode sa praškastim i vodenim komponentama.

Odlučujući po podnetom zahtevu za zaštitu prava, Republička komisija je donela rešenje br. 4-00-948/2017 od 17.10.2017. godine,² kojim nije usvojila navode podnosioca zahteva kojima je ukazano na potrebu određivanja cene prema količini aktivne supstance. U tom rešenju se, između ostalog, konstatuje sledeće:

...argumentacijom u pogledu razloga kojima se rukovodio kada je tehničke specifikacije odredio na način predviđen konkursnom dokumentacijom, naručilac je opravdao potrebu koja je osnov konkretnih zahteva, u smislu da je obrazložio svoje objektivne

²<http://kjn.rs/wp-content/pdf/948-2017odlukark.pdf>

potrebe koje je upodobio u skladu sa rešenjem Republičke komisije broj 4-00-867/2016 od 27.07.2016. godine, pri čemu je jasno istakao da ne može da odredi tačnu količinu aktivne supstance koja će mu biti neophodna, imajući u vidu da sam rastvor može varirati u zavisnosti od načina mešanja komponenti, te da bi određivanje količine aktivne supstance rastvora hlor-dioksida otežalo realizaciju javne nabavke i dovelo ga u situaciju da u periodu od 5 meseci, koliko je predviđeno da predmetni ugovor važi, mora da zahteva isporuku navedene količine, imajući u vidu da bi u tom slučaju obaveza mešanja komponenti i isporuke gotovog rastvora bila obaveza ponuđača, a broj isporuka bio jako veliki, shodno prosečnoj potrošnji rastvora i postojećem skladišnom kapacitet naručioca, što bi se pak odrazilo i na cenu rastvora imajući u vidu transportne troškove. S obzirom na navedeno, Republička komisija konstatuje da konkretizacijom predmeta javne nabavke na način predviđen konkursnom dokumentacijom u okviru obrasca V – 'Tehničke specifikacije', naručilac istu nije sačinio protivno odredbama ZJN, te je predmetni navod podnosioca zahteva ocenjen kao neosnovan.

Slično kao i u primeru iz ove studije, Republička komisija je postupila i donošenjem rešenja br. 4-00-1228/2017 od 13.12.2017. godine,³ u postupku javne nabavke hlor-dioksida naručioca JP „Kikinda” iz Kikinde (JN-MV-06-8/2017). Naime, tim rešenjem je delimično poništen taj postupak i tom prilikom je, takođe, prihvaćena argumentacija naručioca da bi propisivanjem količina aktivne supstance bila dodatno ograničena konkurencija.

Suprotno navedenim primerima, rešenjem br. 4-00-524/2017 od 05.07.2017. godine,⁴ koje se odnosi na postupak javne nabavke hemikalije za proizvodnju vode oblikovanom po partijama, za partiju 4 – hlor-dioksid (A i B komponenta), naručioca JKP „Vodovod” Užice,⁵ Republička komisija je u celini poništila taj postupak. U tom rešenju je (po našem mišljenju pravilno) zaključeno da je naručilac dužan da u konkursnoj dokumentaciji odredi količinu aktivne supstance koja treba da se dobije mešanjem praškastih ili tečnih komponenti, jer je to suština ove nabavke. Naime, smatramo da je ključno to koliko će aktivne supstance naručilac na kraju dobiti, odnosno koliko će imati čistog hlor-dioksida koji će primenjivati prilikom dezinfekcije, nezavisno od toga kako se dolazi do rastvora hlor-dioksida – kupovinom komponenti koje će sam mešati ili kupovinom gotovog proizvoda. To je jasno navedeno u rešenju Republičke komisije za postupak javne nabavke u Užicu, tako što je u obrazloženju tog rešenja navedeno sledeće:

Odlučujući o navedenom, Republička komisija je imala u vidu i navod podnosioca zahteva kojim je ukazao da pored toga što bi naručilac trebalo da dozvoli da potencijalni ponuđači u okviru partije 4 – hlor-dioksid, ponude bilo koju od tehnologija – praškaste komponente ili tečne komponente sa jedne strane, ili gotov rastvor hlor-dioksida sa druge, da je naručilac dužan da u konkursnoj dokumentaciji odredi količinu aktivne supstance koja treba da se dobije mešanjem praškastih ili tečnih komponenti. Budući

³ <http://kjn.rs/wp-content/pdf/1228-2017odlukark.pdf>

⁴ <http://kjn.rs/wp-content/pdf/524-2017odlukark.pdf>

⁵ Ovaj postupak javne nabavke je obuhvaćen posebnom studijom slučaja.

da nije poznato koju količinu hlór-dioksida naručilac nabavlja, podnosilac zahteva smatra da je količina hlór-dioksida i samim tim i cena koju su ponuđači dužni da upišu, u konkursnoj dokumentaciji morala biti iskazana u odnosu na hlór-dioksid (aktivnu supstancu) zarad uporedivosti ponuda, a da je naručilac isto propustio da predvidi.

U vezi sa svim prethodno konstatovanim, a imajući u vidu da je o predmetnom zahtevu za zaštitu prava odlučeno kao u stavu prvom dispozitiva ovog rešenja, Republička komisija ukazuje da je naručilac, ukoliko ponovi postupak za javnu nabavku dobara koja su bila predmet partije 4, dužan da u konkursnoj dokumentaciji odredi i količinu hlór-dioksida kao finalnog proizvoda, kako bi ponuđači bili u mogućnosti da sagledaju obim nabavke koji predstavlja bitan parametar prilikom formiranja cena koje će biti ponuđene, čime bi se uspostavio osnov za pripremu prihvatljivih ponuda, što predstavlja zakonsku obavezu naručioca u smislu člana 61, stav 1 ZJN. Navedeno naročito imajući u vidu odredbe člana 61, stav 4, tačka 5) ZJN i člana 2, stav 1, tačka 2) Pravilnika o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova, a na osnovu kojih je predviđeno da konkursna dokumentacija mora da sadrži vrstu, tehničke karakteristike, kvalitet, količinu i opis dobara, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbeđenja garancije kvaliteta, rok izvršenja, mesto izvršenja ili isporuke dobara, eventualne dodatne usluge i sl.

Takođe, rešenjem br. 4-00-1756/2016 od 03.02.2017. godine,⁶ koje se odnosi na postupak javne nabavke hlóra i hlór-dioksida, oblikovan po partijama, partija br. 2 – hlór-dioksid, naručioca Specijalne bolnice za rehabilitaciju „Banja Kanjiža” (JN-14/2016), Republička komisija u celini je poništila taj postupak u fazi pre isteka roka za podnošenje ponuda. Republička komisija je tim rešenjem konstatovala da je osnovan navod podnosioca zahteva u kome je istaknuto da je cena u konkursnoj dokumentaciji trebalo da se iskaže po jedinici mere aktivne supstance hlór-dioksida, kako bi primenom kriterijuma „najniža ponuđena cena” ponude bile uporedive. Naime, neki ponuđači nude praškaste komponente a drugi tečne komponente, koje bi naručilac pre upotrebe trebalo da pomeša kako bi dobio rastvor hlór-dioksida. Takođe, na tržištu postoji i rastvor hlór-dioksida kao gotov proizvod. Zajednički imenitelj svim tim proizvodima je količina aktivne supstance hlór-dioksida, koju na kraju naručilac dobija za korišćenje u svom sistemu. Samim tim, ukoliko naručilac dobije ponude za ta tri različita oblika proizvoda koji imaju istu namenu, jedino što jeste uporedivo jeste količina aktivne supstance. Upravo zbog toga, smatramo da je logično da se takve ponude međusobno upoređuju prema ceni za količinu aktivne supstance koja se na kraju dobija. Takav stav je imala i Republička komisija u nekim svojim odlukama ali, kao što se može videti iz ove studije, u nekim drugim odlukama i nije. U rešenju za postupak u Kanjiži je navedeno:

Dalje, a imajući u vidu da je naručilac dana 09.12.2016. godine na Portalu javnih nabavki (s obzirom na pitanja podnosioca zahteva od dana 06.12.2016. godine) objavio Odluku o izmeni i dopuni konkursne dokumentacije br. 3/120-17 u okviru koje je naveo da u predmetnoj konkursnoj dokumentaciji i to u koloni u okviru tehničkih specifikacija

⁶ <http://kjin.rs/wp-content/pdf/1756-2016odlukark.pdf>

gde stoji jedinica mere „litar”, umesto iste treba da stoji jedinica mere „gram”, to je Republička komisija ocenila kao osnovan navod podnosioca zahteva u kome je istakao da je cena u konkursnoj dokumentaciji trebalo da se iskaže po jedinici mere aktivne materije hlor-dioksida (bilo ona izražena u „gr” ili „kg”) kako bi primenom kriterijuma 'najniža ponuđena cena' ponude bile uporedive.

Konkretan postupak javne nabavke je okončan donošenjem Odluke o obustavi postupka u fazi nakon stručne ocene ponuda.⁷ U obrazloženju te odluke, kao razlog za donošenje takve odluke je navedeno sledeće:

Dana 29.10.2018. godine, korisnik predmetne javne nabavke se obratio komisiji navodeći da s obzirom da je postupak javne nabavke male vrednosti hlor-dioksida, sukcesivno 5 meseci, pokrenut 2016. godine i da je hlor-dioksid jedna od hemikalija za dezinfekciju vode, a da je pristiglo više zahteva za zaštitu prava ponuđača za predmetnu javnu nabavku, isto je prolongiralo sprovođenje predmetne nabavke. Imajući u vidu značaj predmetnog dobra za naručioca, kako ne bi došlo do ometanja procesa dezinfekcije vode, korisnik je prešao na korišćenje vodonik-peroksida čija nabavka je realizovana kroz ugovor koji je zaključen 05.09.2018. godine.

Imajući u vidu napred navedeno, Naručilac neće ni u narednoj 2019. godini sprovoditi nabavku hlor-dioksida.

⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/OdlukaOObustaviPostupka.aspx?idd=2107370&idp=1358586&vz=2>

IV ZAKLJUČAK

U konkretnom slučaju, očigledno je da je naručilac svoju objektivnu potrebu za nabavkom količina komponenti od kojih se generiše hlor-dioksid u litrima ili kilogramima (zavisno od toga da li su praškaste ili tečne komponente u pitanju) zasnovao na potpuno nelogičnoj i po nama netačnoj argumentaciji. Naime, naručilac je istakao da ne može da odredi tačnu količinu aktivne supstance koja će mu biti neophodna, imajući u vidu da sam rastvor može varirati u zavisnosti od načina mešanja komponenti, te da bi određivanje količine aktivne supstance rastvora hlor-dioksida otežalo realizaciju javne nabavke. Time bi naručilac došao u situaciju da u periodu od 5 meseci, koliko je predviđeno da predmetni ugovor važi, mora da zahteva isporuku navedene količine, jer bi u tom slučaju obaveza mešanja komponenti i isporuke gotovog rastvora bila obaveza ponuđača, a broj isporuka bi bio jako veliki, shodno prosečnoj potrošnji rastvora i postojećem skladišnom kapacitetu naručioca, što bi se odrazilo i na cenu rastvora imajući u vidu transportne troškove. Takvu argumentaciju naručioca, bez ikakve stručne provere preko nadležnih institucija (npr. Gradskog zavoda za javno zdravlje ili nadležnog ministarstva) Republička komisija je prihvatila kao osnovanu i donela odluku u pogledu ovog dela konkursne dokumentacije.

Ovakva odluka Republičke komisije je vrlo zanimljiva, ako imamo u vidu da je Republička komisija u drugim situacijama gde je takođe bila osporena količina komponenti, u kilogramima ili litrima, za generisanje hlor-dioksida koji se nabavlja, donela sasvim drugačije odluke, uvek zasnovane isključivo na „poklanjanju vere” naručiocima, bez provere i pribavljanja konkretnih dokaza za takvo odlučivanje, kao i u ovom slučaju.

Dakle, konkretna nabavka nije sprovedena do kraja, odnosno nije okončana donošenjem odluke o dodeli ugovora. Bez obzira na to što time nisu ostvareni negativni efekti na koje je ukazano u ovoj studiji (ograničenje konkurencije i nesvršishodnost nabavke), smatramo da je važno ukazati na te moguće negativne efekte zbog budućih nabavki kod istog ili kod drugih naručilaca za isti predmet nabavke. Takođe, važno je insistirati i na ujednačenoj praksi Republičke komisije, zbog pravne sigurnosti i da bi se izbeglo davanje alibija naručiocima za nedozvoljeno postupanje tako što bi oni isticali da taj organ ima različite odluke, pa samim tim nisu znali kako da postupaju.