

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **JAVNA NABAVKA DELOVA I MATERIJALA ZA IZRADU ORTOPEDSKIH POMAGALA SPECIJALNA BOLNICA ZA REHABILITACIJU I ORTOPEDSKU PROTETIKU BEOGRAD**

## I UVOD

- **Naručilac:** Specijalna bolnica za rehabilitaciju i ortopedsku protetiku  
Adresa Naručioca: Bulevar Vojvode Putnika 7, 11000 Beograd  
Internet stranica Naručioca: [www.zop.rs](http://www.zop.rs)
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje pravilnosti u postupanju naručioca u postupku javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija, njene izmene i dopune, zahtev za zaštitu prava
- **Plan javne nabavke:** Plan javnih nabavki naručioca za 2017. godinu
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Delovi i materijal za izradu ortopedskih pomagala – JN-1.1.2/17
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 10.900.000,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** nije primenjivo, postupak je poništen u celini
- **Vrednost prihvaćene ponude:** nije primenjivo, postupak je poništen u celini
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** nije primenjivo, postupak je poništen u celini
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan poništenjem postupka javne nabavke u celini, rešenjem Republičke komisije
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** nije primenjivo, postupak je poništen u celini
- **Vrednost zaključenog ugovora:** nije primenjivo, postupak je poništen u celini
- **Stepen izvršenja ugovora:** nije primenjivo, postupak je poništen u celini

## II GLAVNI NALAZI

- U uslovima već malog broja potencijalnih ponuđača (usled primene pravila o dozvolama i registraciji pred nadležnim organom), naručilac je učinio povredu načela o obezbeđivanju konkurencije time što je oblikovao javnu nabavku kao celinu, odnosno time što nije po partijama razdvojio predmete javnih nabavki koji se odnose na gornje i donje ekstremitete. Time je veći broj potencijalnih ponuđača sprečen da podnese ponudu, pre svega onih koji bi se mogli pojaviti u delu javne nabavke za donje ekstremitete.

- Naručilac je učinio povredu načela o obezbeđivanju konkurencije time što je veći broj pozicija, a koje predstavljaju materijale za čiju trgovinu nije potrebna nikakva posebna registracija pri Agenciji za lekove i medicinska sredstva, svrstao u istu celinu sa predmetima nabavki za koje su potrebne posebne registracije i dozvole. Tim potezom je bez jasnog razloga i potrebe sprečen neodređeno veliki broj ponuđača da podnese ponudu za navedene pozicije za koje se ne zahteva nikakva posebna registracija i dozvola.

- Iz istih razloga, naručilac je povredio i načelo o jednakosti ponuđača, budući da ih je neopravdano diskriminisao pri podnošenju ponude zahtevanjem dozvola i registracija, koje nisu potrebne za one delatnosti kojima se oni bave i za koje bi mogli podneti ponudu.

- Ograničenja konkurencije je moguće i dozvoljeno ukoliko je posledica jasnih i opravdanih objektivnih potreba naručioca (zdravlje i kvalitet života pacijenata u konkretnom slučaju).

### III OPIS SLUČAJA

Naručilac, Specijalna bolnica za rehabilitaciju i ortopedsku protetiku Beograd, dana 21.06.2017. godine objavio je poziv za podnošenje ponuda i konkursnu dokumentaciju za javnu nabavku JN-1.1.2/17 – Delovi i materijal za izradu ortopedskih pomagala.<sup>1</sup> Naručilac je ovu javnu nabavku sprovodio u otvorenom postupku. Predmet nabavke je formiran kao jedinstvena celina (bez partija), procenjene vrednosti 10.900.000,00 dinara bez PDV-a.

U pogledu navedene javne nabavke zainteresovano lice – potencijalni ponuđač „ORTOPEDIJA MC d.o.o.” Rakovica podnelo je blagovremeni zahtev za zaštitu prava, i to u fazi pre isteka roka za podnošenje ponuda, kojim je osporavana sadržina konkursne dokumentacije. Obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava objavljeno je na Portalu javnih nabavki 17.07.2017, a Naručilac je odlučio da, u skladu sa mogućnošću iz čl. 150, st. 11 Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) zaustavi dalje aktivnosti u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po podnetom zahtevu.

Podnosilac zahteva je ukazao na niz povreda Zakona o javnim nabavkama prilikom izrade konkursne dokumentacije, a na koje je prethodno upozorio u zahtevu za dostavljenim informacijama i pojašnjenjima, koji su zajedno sa odgovorom naručioca dostupni na Portalu javnih nabavki (objavljeno 29.06.2017).

Navedene primedbe mogu se grupisati u tri osnovne celine:<sup>2</sup>

1. Naručilac je povredio načelo obezbeđivanja konkurencije iz čl. 10 ZJN, tako što je predmetnu javnu nabavku oblikovao kao celinu, odnosno nije je oblikovao po partijama. Naručilac navodi da se stavke od pozicije 63 do pozicije 100 iz konkursne dokumentacije odnose na protetičke delove za gornje ekstremitete, a čitava tehnička specifikacija se uglavnom odnosi na donje ekstremitete. Podnosilac zahteva navodi da se uvidom na sajt Agencije za lekove i medicinska sredstva (dalje: ALIMIS) može utvrditi da su samo *dva* ponuđača registrovana za trgovinu protetičkim komponentama za gornje ekstremitete, a od kojih samo *jedan*, po navodu podnosioca, ima zahtevane elektronske šake i prateće komponente. Budući da za protetičke delove za donje ekstremitete postoji veći broj ponuđača, podnosilac zahteva navodi da bi podelom nabavke na partije naručilac mogao da dobije više kvalitetnih ponuđača, kvalitetnije ponude i povoljniju cenu. Jedinstveno formirana nabavka predstavlja povredu konkurencije, jer ponuđači koji nisu registrovani za trgovinu protetičkim delovima za gornje ekstremitete ili ne bi mogli da podnesu ponudu, ili bi bili primorani da se udruže u zajedničku ponudu sa nekim ko nudi komponente za donje ekstremitete.

U odgovoru na zahtev za zaštitu prava naručilac je naveo da nije došlo do narušavanja konkurencije, iz razloga što je prethodno, istraživanjem tržišta, kao i na osnovu

---

<sup>1</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1529817>

<sup>2</sup> <http://kjn.rs/wp-content/pdf/978-2017odlukark.pdf>

iskustava iz prethodnih nabavki, utvrdio da u za gornje ekstremitete postoje najmanje dva ponuđača koji mogu ponuditi predmetna dobra, dok ih za donje ekstremitete ima najmanje šest. Takođe, naručilac je istakao da potencijalni ponuđači mogu nuditi dobra i drugih proizvođača, te da se mogu udružiti i u zajedničku ponudu i da zbog toga nije narušeno načelo obezbeđivanja konkurencije.

Ovde navodimo da je naručilac svojim odgovorom, koji je trebalo da demantuje navode podnosioca zahteva za zaštitu prava, zapravo samo dodatno učvrstio navode o odsustvu konkurencije. I sam naručilac kaže da za protetičke delove za gornje ekstremitete postoje dva ponuđača, a za donje ekstremitete veći broj – šest potencijalnih ponuđača. Članom 87, st. 4 ZJN imperativno je uređeno da ponuđač koji je samostalno podneo ponudu ne može istovremeno da učestvuje u zajedničkoj ponudi ili kao podizvođač, *niti isto lice može učestvovati u više zajedničkih ponuda*. To znači da se jedan član grupe ponuđača u okviru zajedničke ponude, može pojaviti samo u okviru *jedne* zajedničke ponude, a ne više njih. Sledstveno tome, ukoliko je u konkretnom slučaju javna nabavka oblikovana kao jedinstvena celina, zbog navedenog pravila mogu se i teoretski pojaviti najviše dva ponuđača ili dve grupe ponuđača, jer toliko je ponuđača koji nude komponente za gornje ekstremitete. Međutim, ukoliko bi se javna nabavka podelila po partijama, u partiji koja se odnosi na donje ekstremitete moglo bi se pojaviti čak šest ponuđača.

Sličan stav zauzela je i Republička komisija, koja je pomenuti zahtev za zaštitu prava usvojila kao osnovan rešenjem broj 4-00-978/2017 od 01.08.2017. godine.<sup>3</sup> U tom rešenju, Republička komisija navodi da oblikovanje javne nabavke po partijama postoji samo kao mogućnost, a ne i kao obaveza, te da prilikom odlučivanja o tome naručilac treba da pođe od *svojih objektivnih potreba*. Republička komisija posebno navodi da naručilac uopšte nije objasnio ni ukazao na svoju objektivnu potrebu usled koje javna nabavka mora biti oblikovana kao celina, te da se i iz samih navoda naručioca vidi da će konkurencija biti ograničena, odnosno svedena na najviše dva potencijalna ponuđača ukoliko javna nabavka bude sprovedena kao jedna celina. U nedostatku objašnjenja u vezi sa objektivnim potrebama naručioca, to predstavlja *nedozvoljeno ograničenje konkurencije*, usled čega je zahtev za zaštitu prava i usvojen.

2. Druga grupa navoda podnosioca zahteva odnosi se na pozicije 101–175 tehničke specifikacije. Za navedene pozicije podnosilac takođe zahteva da budu izdvojene u posebnu partiju, odnosno navodi da je naručilac povredio načelo obezbeđivanja konkurencije time što te pozicije nije izdvojio u posebnu partiju. Podnosilac zahteva ističe da trgovina artiklima za izradu ortopedskih pomagala nije predmet registracije kod ALIMS. Reč je o materijalima kojima mogu trgovati i firme koje se bave trgovinom materijala – trikotažom. Iz navedenog razloga se pomenute pozicije moraju izdvojiti u posebnu partiju.

---

<sup>3</sup> <http://kjn.rs/wp-content/pdf/978-2017odlukark.pdf>

Odgovarajući na ovaj zahtev za zaštitu prava, naručilac je izneo da dobra na navedenim pozicijama ne mogu da se smatraju dobrima u oblasti trikotaže, i da je reč o proizvodima namenjenim specifičnoj proizvodnji u oblasti protetike.

Smatramo da je ovim objašnjenjem naručilac izbegao da odgovori na suštinski problem iz zahteva, te da je morao da ga usvoji kao osnovan. Naime, suštinska primedba podnosioca zahteva je u tome što je reč o trgovini materijalima koji ne podležu obaveznoj registraciji pri ALIMS-u, za razliku od prometa npr. protetičkih delova za gornje i donje ekstremitete. Budući da je reč o trgovini koja ne podleže posebnoj registraciji, u pogledu ovih pozicija može se pojaviti najširi mogući krug potencijalnih ponuđača, a ne samo oni koji ispunjavaju uslove iz zahteva registracije i dozvola koje se odnose na protetičke delove za gornje i donje ekstremitete (preostali deo predmeta nabavke). Međutim, ukoliko je javna nabavka oblikovana kao jedinstvena celina, uzimajući u obzir slične argumente kao i po prethodnoj tački, konkurencija će biti ograničena. Dakle, ukoliko je reč o jedinstveno oblikovanoj javnoj nabavci, i za ove pozicije koje ne podležu registraciji moći će da se pojave samo dva potencijalna ponuđača (oni koji se mogu pojaviti kao ponuđači za protetičke delove i za gornje i za donje ekstremitete). Međutim, ukoliko bi navedene pozicije bile izdvojene u posebnu partiju, za njih bi se teoretski mogao pojaviti zaista veliki broj potencijalnih ponuđača. Smatramo da *bez neke posebne i opravdane potrebe*, nije logično vezivati dobra za čiju trgovinu nije potrebna registracija za ona dobra za koja je potrebna posebna registracija ili dozvola, i to u okviru iste celine. To vodi nedozvoljenom *ograničenju konkurencije*, ali i *diskriminaciji ponuđača* sa stanovišta klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač, čime je istovremeno izvršena povreda i čl. 12 ZJN, odnosno povreda načela jednakosti ponuđača.<sup>4</sup> U odgovoru na zahtev za zaštitu prava, naručilac nije ukazao na eventualno postojanje takve potrebe usled koje bi bilo opravdano povezivanje ovako različitih dobara u jednu jedinstvenu celinu.

Sličan stav zauzela je i Republička komisija, zaključivši da su navodi podnosioca zahteva osnovani, te je zahtev za zaštitu prava usvojen. Tako je u pogledu ograničenja konkurencije Republička komisija navela da može biti sporno da li ponuđači koji nude „donje i gornje ekstremitete” u svom proizvodnom programu imaju i ove materijale, odnosno da li se pored tih ponuđača za navedene pozicije mogu pojaviti i drugi ponuđači.

Republička komisija ističe da se podelom javne nabavke na partije postižu višestruke koristi, i sa stanovišta načela obezbeđivanja konkurencije i sa stanovišta načela ekonomičnosti i efikasnosti. Podelom nabavke na partije povećavaju se izgledi za prikupljanjem većeg broja ponuda, budući da se tako kao ponuđači mogu pojaviti i oni koji se možda ne bi mogli pojaviti kao ponuđači da je reč o jedinstveno oblikovanoj

---

<sup>4</sup> Čl. 12, st. 2 ZJN – Naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač.

javnoj nabavci. To dalje vodi većoj konkurenciji, kada se logično mogu očekivati povoljniji uslovi za naručioca, kako u pogledu cene, tako i u pogledu drugih elemenata.

3. Treća grupa navoda odnosi se na veći broj pozicija iz tehničke specifikacije: pozicije 4–8, 14–16, 30, 31, 33–38, 41–52. Prema tvrdnjama ponuđača, kod svih navedenih pozicija tehničke specifikacije oblikovane su tako da pogoduju samo jednom potencijalnom ponuđaču, čime se diskriminišu svi drugi pošto u svojoj ponudi nemaju dobra sa tako precizno zahtevanim karakteristikama u pogledu materijala i izdržljivosti. Tako podnosilac zahteva zamera zašto se za navedene protetičke delove insistira na aluminijumu a ne dozvoljavaju se npr. čelik ili drugi materijali, te zašto se insistira na tačno određenoj izdržljivosti tih protetičkih delova, odnosno težini pacijenta koju delovi moraju izdržati, a koja je po podacima podnosioca zahteva visoko postavljena, u smislu da te zahteve u pogledu težine pacijenta mogu ispuniti samo dobra jednog ponuđača. Tako se npr. za pozicije 4–8 (adapter za cev, adapter za visinu) zahteva da su izrađene od aluminijuma i da mogu izdržati pacijenta od 130 kg. Podnosilac zahteva ističe da svi ponuđači (osim jednog) u svojoj ponudi imaju adaptere koji mogu izdržati druge maksimalne težine – 75 kg, 100 kg, 125 kg, i da su mahom izrađeni od čelika. Slično se za stavke koje se odnose na određene tipove kolena (pozicije 34, 35, 36) podnosilac zahteva buni zato što naručilac zahteva da navedena kolena moraju izdržati težinu pacijenta od 150 kg, kada svi potencijalni ponuđači (osim jednog) u svojoj ponudi imaju kolena manje maksimalne izdrživosti u pogledu težine pacijenta – od 125 kg težine pacijenta.

Ovakve navode podnosioca smatramo neosnovanim, jer je ovde reč o primeru *dozvoljene diskriminacije*. Naime, naručilac je u odgovoru jasno objasnio ovakve zahteve, povezavši ih sa životno i zdravstveno važnim potrebama pacijenata kojima se ti ortopedski delovi ugrađuju. Za pacijenta je bolje i znatno funkcionalnije ukoliko se ugrađuju lakši i izdržljiviji materijali (aluminijum) od onih težih i sklonijih deformaciji (čelik). Ukoliko se u obzir uzme i činjenica da postoje i gojazni pacijenti, jasno je da je bolje da se ugradi npr. koleno koje može izdržati veću težinu pacijenta od onog koje može izdržati manju težinu pacijenta. Ove specifikacije i zahteve naručilac je jasno uspeo da poveže sa objektivnim potrebama, zdravstvenim stanjem i kvalitetom života pacijenata kao svojih korisnika, te u tom smislu smatramo ove navode podnosioca zahteva potpuno neutemeljenim. Sličan zaključak donela je i Republička komisija, koja je ove navode podnosioca ocenila kao neosnovane.

Republička komisija je našla da je naručilac time što je ograničio konkurenciju oblikovanjem javne nabavke kao jedinstvene celine, učinio nepopravljive povrede ZJN, te je iz tog razloga, kao što je već istaknuto, usvojila navedeni zahtev za zaštitu prava i poništila postupak javne nabavke u celini. Republička komisija je istakla i to da je naručilac – ukoliko ponovo pokrene predmetni postupak javne nabavke – u obavezi da uzme u obzir primedbe Republičke komisije, i izradi konkursnu dokumentaciju na pravilan način.

## IV ZAKLJUČAK

Oblikovanje javne nabavke po partijama dato je kao mogućnost za naručioca i predstavlja pitanje svrsishodnosti, pa je interesantno da se Republička komisija, u čijoj su nadležnosti pitanja zakonitosti, upustila u razmatranje ovog pitanja, budući da nije reč o obavezi koja bi proizilazila iz norme zakona. U skladu sa okolnostima konkretnog slučaja, pre svega zbog pitanja odgovarajućih registracija i dozvola pred nadležnim organom, Republička komisija je utvrdila da je oblikovanje javne nabavke kao jedinstvene celine povredilo pravila o konkurenciji, te da je ovo načelno pitanje svrsishodnosti samim tim prešlo u pitanje zakonitosti, naročito uzevši u obzir da naručilac uopšte nije objasnio potrebu da javnu nabavku oblikuje kao celinu, kada to nužno (zbog dozvola i registracija pred nadležnim organom) vodi ograničenju konkurencije.

Pored navedenog zaključka, možemo istaći još jedan koji proizilazi iz ovog slučaja, a to je da postoje nedozvoljena i dozvoljena ograničenja konkurencije. Nesporno je i sasvim jasno da je naručilac ograničio konkurenciju i diskriminisao ponuđače kada javnu nabavku nije oblikovao po partijama. Tako je ponuđače registrovane za protetičke delove za donje ekstremitete ograničio i diskriminisao time što im nije dozvolio da daju ponudu, budući da je podnošenje ponude uslovio davanjem ponude i za delove za gornje ekstremitete. Takođe je diskriminisao i one ponuđače koji su se mogu pojaviti kao ponuđači za materijale za proizvodnju ortopedskih pomagala, za čiju trgovinu nije potrebna posebna registracija pred nadležnim organom. Ti ponuđači su sprečeni da daju ponudu jer je javna nabavka oblikovana kao celina, pa da bi se pojavili kao ponuđači morali bi ispunjavati zahteve i uslove koji važe za protetičke delove i ortopedska pomagala za gornje i donje ekstremitete. Iz razloga ovako jasnog ograničenja konkurencije, postupak javne nabavke je poništen u celini rešenjem Republičke komisije. Međutim, kada su zahtevi i ograničenja naručioca povezani sa jasnim i opravdanim potrebama, diskriminacija je dozvoljena, odnosno predstavlja prirodnu posledicu tih opravdanih potreba. Ne može se, zbog potencijalnog povećanja konkurencije i većeg broja ponuda, od naručioca zahtevati da u pacijente ugrađuju delove izrađene od lošijih i manje izdržljivih materijala koji bi pogoršali kvalitet života pacijenata.

Kada odlučuju o tome da li će javnu nabavku oblikovati kao celinu ili po partijama, smatramo da naručioci moraju da vode računa pre svega o svojim objektivnim i dokazivim potrebama, te da zatim procene da li se one bolje zadovoljavaju tako što će se javna nabavka oblikovati kao celina ili kao partija, a naročito u situacijama kao u ovom slučaju, gde je zbog postojanja posebnih dozvola i registracija pred nadležnim organima, konkurencija već snažno ograničena imperativnim pravilima nekih drugih propisa.



Kao što se može videti, iako je reč o mogućnosti i slobodnoj volji naručioca, izbegavanje ili propuštanje da se javna nabavka oblikuje po partijama u određenim slučajevima i okolnostima može voditi snažnom ograničenju konkurencije, čime se povređuje načelo obezbeđivanja konkurencije iz člana 10 Zakona o javnim nabavkama, kao jedno od osnovnih načela tog Zakona.