

STUDIJA SLUČAJA

JAVNA NABAVKA RADOVA NA REKONSTRUKCIJI I DOGRADNJI OBJEKTA OPŠTE BOLNICE „DR ALEKSA SAVIĆ” U PROKUPLJU

I UVOD

- **Naručilac:** Grad Prokuplje
Adresa Naručioca: Nikodija Stojanovića 2, 18400 Prokuplje
Internet stranica Naručioca: www.prokuplje.org.rs
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenog postupka javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Odluka o dodeli ugovora i stručna ocena ponuda
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** JN-R-1.3.2/401-40/19-04, Rekonstrukcija i dogradnja objekta Opšte bolnice „Dr Aleksa Savić” u Prokuplju, prva faza: energetska sanacija; Naziv i oznaka iz opšteg rečnika nabavke:
45261000 – krovovezački, krovopokrivački i sa njima povezani radovi;
45262700 – adaptacija zgrada;
45420000 – radovi na ugradnji stolarije;
45454000 – radovi na rekonstrukciji;
45350000 – mašinske instalacije
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 821.261.121,00 dinara
- **Broj ponuda:** 3
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 818.857.006,90 dinara
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 608.798.732,22 dinara i 818.857.006,90 dinara
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan donošenjem odluke o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 160 dana
- **Vrednost zaključenog ugovora:** 818.857.006,90 dinara
- **Stepen izvršenja ugovora:** Nepoznato

II GLAVNI NALAZI

- Od tri ponude podnete u konkretnom postupku javne nabavke, naručilac je dve odbio kao neprihvatljive (zbog određenih nedostataka u pogledu zahtevanih kapaciteta), iako je bilo razloga za odbijanje i treće ponude koja je izabrana. Cena u toj trećoj ponudi je posle ispravke računске greške bila povećana za više od 97 miliona dinara u odnosu na prvobitno ponuđenu cenu, tako da je prilikom donošenja odluke o dodeli ugovora razlika u ceni u toj ponudi, a u odnosu na dve odbijene ponude, bila veća od 94, odnosno 210 miliona dinara. Naime, kada je postalo jasno da će ostale ponude biti odbijene, naručilac je pozvao izabranog ponuđača da ispravi računsku grešku, što naručilac možda ne bi učinio da se nisu pojavili razlozi koje je naručilac smatrao dovoljnim za odbijanje druge dve ponude. Pitanje je da li bi naručilac tako postupio da je pored izabrane ponude bila prihvatljiva još neka ponuda, pa bi tada cena bila presudna za donošenje odluke o dodeli ugovora (najniža ponuđena cena je bila kriterijum za dodelu).

- Republička komisija nije želela da razmatra razloge za neprihvatljivost ponude izabranog ponuđača, iako je u zahtevu za zaštitu prava ukazano da je ponuda izabranog ponuđača sadržala istu vrstu nedostataka kao i ponuda ponuđača koji je podneo zahtev za zaštitu prava (čija je ponuda zbog toga bila odbijena). Republička komisija je pritom zaključila da podnosilac zahteva za zaštitu nema aktivnu legitimaciju da osporava razloge za odbijanje svoje ponude, kao i da osporava ponudu izabranog ponuđača, zato što je smatrala da mu je ponuda neprihvatljiva jer nije dostavio dokaz koji i nije jasno tražen u konkursnoj dokumentaciji.

III OPIS SLUČAJA

U pitanju je postupak javne nabavke sproveden u toku 2019. godine.¹ Sredstva za ovu javnu nabavku su obezbeđena u skladu sa Programom obnove i unapređenja objekata javne namene u javnoj svojini u oblasti obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, preko Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima. Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima je bila uključena u kontrolu ovog postupka i dala je saglasnost na zaključeni ugovor.

Naručilac je u ovom postupku primio tri ponude:

1) Zajedničku ponudu grupe ponuđača koju su činili „Termomont” Beograd i još 6 ponuđača. Tu ponudu je naručilac ocenio kao jedinu prihvatljivu ponudu sa ponuđenom cenom od **818.857.006,90 dinara** i toj grupi ponuđača je dodelio ugovor.² Do te cene se došlo posle ispravke računске greške, a nakon što je postalo očigledno da su ostale dve ponude neprihvatljive. Pre ispravke računске greške, cena u toj ponudi je bila 721.722.622,54 dinara. Dakle, posle ispravke računске greške, prvobitna cena izabranog ponuđača je povećana za više od 97 miliona dinara (što je više od 800.000 evra).

2) Zajedničku ponudu grupe ponuđača koju su činili „Modulor” Beograd i još 5 ponuđača. Ovu ponudu je naručilac odbio kao neprihvatljivu, a ponuđena cena je bila **724.602.606,98 dinara**. Izvršena je ispravka računске greške i u toj ponudi: pre ispravke računске greške cena je bila 722.820.555,91 dinar.

3) Zajednička ponuda grupe ponuđača koju su činili „Toplicagradnja” Prokuplje i još 4 ponuđača. Ova ponuda je takođe odbijena kao neprihvatljiva, a ponuđena cena je bila **608.798.732,22 dinara**. Pre ispravke računске greške cena u toj ponudi ja bila 609.978.732,22 dinara.

Grupa ponuđača koju su činili „Modulor” Beograd i još 5 ponuđača podnela je zahtev za zaštitu prava (u daljem tekstu: podnosilac zahteva). Podnosilac zahteva je osporio razloge za odbijanje svoje ponude, ali je istovremeno ukazao i na povredu načela jednakosti ponuđača iz člana 12 Zakona o javnim nabavkama, ističući da ponuda izabranog ponuđača nije odbijena, iako je imala istu vrstu nedostataka kao i ponuda podnosioca zahteva. Podnosilac zahteva je ukazao da dokaze o tehničkom kapacitetu za određenu opremu koju su morali da poseduju ponuđači (prema onome što je određeno u konkursnoj dokumentaciji) nisu dostavili ni podnosilac zahteva, ali ni izabrani ponuđač, kao i da zahtevi naručioca u vezi sa tim u konkursnoj dokumentaciji i izmenama te dokumentacije nisu bili izričiti i jasni. Naime, naručilac je u izmeni konkursne dokumentacije koja je 01.09.2019. objavljena na Portalu javnih nabavki,

¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2434475>

² <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2503426&idp=2434475&vz=2>

zahtevao dva dodatna dela opreme koja su ponuđači morali da poseduju, kao i jedan dodatni dokaz o tehničkom kapacitetu – uverenje o ispitivanju obavljenom u akreditovanoj ustanovi. Praktično, to je bila dopuna dokumentacije u delu zahtevanog tehničkog kapaciteta, koja je izvršena na sledeći način (boldirani deo je dodat postojećem tekstu):

Uslov: Ponuđač mora da raspolaže (po osnovu vlasništva, zakupa, lizinga) opremom za izvođenje sledećih radova: zemljanih radova, radova na otklanjanju šuta, zidarskih radova, građevinsko-zanatskih radova, instalaterskih radova i drugih radova koji se izvode u okviru predmeta javne nabavke.

Minimalno zahtevana oprema kojom ponuđač mora da raspolaže:

<i>Vrsta</i>	<i>Količina</i>
<i>Kamion nosivosti do 5 tona</i>	<i>komada 2</i>
<i>Kamion nosivosti preko 10 tona</i>	<i>komada 2</i>
<i>Lako dostavno vozilo</i>	<i>komada 2</i>
<i>Građevinska skela – cevasta fasadna skela – minimalno</i>	<i>2000 m²</i>
<i>Konzolna dizalica („vrabac“) nosivosti min 500 kg</i>	<i>komada 1</i>
<i>Mobilni kompresor</i>	<i>komada 1</i>
<i>Kran ili auto dizalica nosivosti najmanje 8.000 kg</i>	<i>komada 2</i>
Total stanica	komada 1
Precizni nivelir	komada 1

Dokaz:

a) za opremu nabavljenu do kraja godine koja prethodi godini u kojoj se sprovodi javna nabavka, popisna lista ili analitička kartica osnovnih sredstava na kojim će vidno biti označena tražena tehnička oprema. Popisna lista mora biti sa poslednjim datumom u godini koja prethodi godini u kojoj se javna nabavka sprovodi, potpisana od strane ovlašćenog lica i ponuđača;

b) za sredstva nabavljena u godini u kojoj se javna nabavka sprovodi – račun i otpremnica;

v) dokaz o zakupu – fotokopija ugovora o zakupu sa popisnom listom zakupodavca;

g) dokaz o lizingu – fotokopija ugovora o lizingu;

đ) za kamione, bagere točkaše i druga vozila kod kojih postoji zakonska obaveza registracije bez obzira na osnov korišćenja (vlasništvo, zakup, lizing) – kopije saobraćajnih dozvola (fotokopije i ispis iz čitača) i polise osiguranja važeće na dan otvaranja;

e) uverenja o ispitivanju od akreditovane ustanove, važeće na dan otvaranja ponude.

Naručilac zadržava pravo da od ponuđača naknadno zahteva dostavu originala ili overene fotokopije ugovora na uvid.

Ponuđač je dužan da popuni Obrazac izjave o tehničkoj opremljenosti, koji je dat u Poglavlju XIV. Konkursne dokumentacije. Obrazac mora biti potpisan od strane odgovornog lica i dostavljen uz ponudu.

Dakle, naručilac je izmenom konkursne dokumentacije zahtevao dodatna dva dela opreme koju su ponuđači morali da poseduju – total stanicu i precizni nivelir, kao i jedan dodatni dokaz – e) *uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove, važeće na dan otvaranja ponude*. Ta dva nova dela opreme, kao i taj jedan novi dokaz naručilac je u izmeni konkursne dokumentacije samo priključio spisku opreme koju je već tražio, kao i spisku dokaza koje je već zahtevao. Ni na koji način u toj izmeni naručilac nije navedeno uverenje o ispitivanju vezao isključivo za dva nova dela opreme koje je zahtevao, već je naveden kao jedan od dokaza koji se odnosi na celokupnu opremu koja je zahtevana kao tehnički kapacitet.

Na osnovu navedene izmene konkursne dokumentacije, ponuda podnosioca zahteva je odbijena zato što u toj ponudi nije dostavljeno „etaloniranje akreditovane laboratorije” za total stanicu i precizni nivelir (delove opreme tražene u izmeni konkursne dokumentacije). Naručilac je smatrao da taj dokument predstavlja uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove za te delove opreme kao dodatni dokaz koji je trebalo dostaviti. Podnosilac zahteva je u zahtevu za zaštitu prava istakao da naručilac nije u konkursnoj dokumentaciji izričito zahtevao „etaloniranje akreditovane laboratorije”, već je zahtevao uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove; etaloniranje se sprovodi na osnovu Zakona o metrologiji, koji i određuje kakav se dokaz izdaje o tome, što naručilac nije naveo u konkursnoj dokumentaciji. S druge strane, podnosilac zahteva je ukazao da ponuda izabranog ponuđača nije odbijena, iako taj ponuđač nije dostavio traženo uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove za građevinsku skelu koja je deo opreme koji su ponuđači morali da poseduju.

Podnosilac zahteva je osporio i ocenu naručioca da nije dokazao reference koje je predstavio u svojoj ponudi (tražene su kao dodatni uslov), odnosno istakao je da je naručilac mogao (za razliku od tvrdnji samog naručioca) da utvrdi u kom obimu je podnosilac zahteva zaista realizovao svoje reference kao učesnik u zajedničkim ponudama u prethodnim nabavkama. Sporno je bilo da li je podnosilac zahteva zaista u punom obimu ostvario svoje reference ili je ostvario samo deo tih referenci budući da ih je realizovao u okviru zajedničkih ponuda. Međutim, podnosilac zahteva je jasno ukazao da je ista takva situacija i u ponudi izabranog ponuđača, ali da njegovu ponudu naručilac nije odbio zbog toga, već mu je dodelio ugovor. Dakle, i u pogledu ovog razloga za odbijanje njegove ponude, podnosilac zahteva je ukazao na povredu načela jednakosti ponuđača iz člana 12 Zakona o javnim nabavkama, ističući da ponuda izabranog ponuđača nije odbijena, iako je imala iste nedostatke kao i ponuda podnosioca zahteva.

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija) donela je rešenje br. 4-00-1003/2019 od 11.12.2019. godine,³ kojim je navedeni zahtev za zaštitu prava podnosioca zahteva – grupe ponuđača koju je predvodio „Modulor” odbacila zbog nedostatka aktivne legitimacije. Republička komisija je, naime, ocenila da podnosilac zahteva nesumnjivo nije dostavio traženo uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove za total stanicu i precizni nivelir a to uverenje je, kako je smatrao taj organ (a što je tvrdio i naručilac), upravo „etaloniranje akreditovane laboratorije”. Zbog toga je, prema stavu Republičke komisije, ponuda podnosioca zahteva bila neprihvatljiva zbog čega taj ponuđač nije mogao da osporava ostale ponude, odnosno nije imao aktivnu legitimaciju za to.

S druge strane, što se tiče ponude izabranog ponuđača, Republička komisija je smatrala da taj ponuđač i nije trebalo da dostavi traženo uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove za građevinsku skelu, jer se to uverenje, kako je smatrala Republička komisija, odnosilo samo na total stanicu i precizni nivelir jer je traženo u istoj izmeni konkursne dokumentacije kao i ta dva dela opreme. Dakle, Republička komisija je smatrala da sama činjenica da je pomenutom izmenom konkursne dokumentacije objavljenom 01.09.2019. na Portalu javnih nabavki, naručilac dodao dva dela opreme i jedan dokaz, značila da se taj dokaz odnosi isključivo na ta dva nova dela opreme. Pri tome, Republička komisija je istakla da je i jedan od potencijalnih ponuđača, kao zainteresovano lice, upravo to i zahtevao u pitanju koje je prethodilo navedenoj izmeni konkursne dokumentacije. Međutim, uvidom u to pitanje, objavljenom na Portalu javnih nabavki 01.09.2019,⁴ može se videti da je potencijalni ponuđač (za kojeg pretpostavljamo da je upravo izabrani ponuđač) zahtevao da se u konkursnoj dokumentaciji dodaju total stanica i precizni nivelir i to pored opreme koja je već navedena u okviru tehničkog kapaciteta (koji se zahteva od ponuđača), kao i da se doda uverenja o ispitivanju od akreditovane ustanove, pored već traženih dokaza. Nijednom rečju u tom pitanju, kao ni u pomenutoj izmeni konkursne dokumentacije, nije navedeno da se pomenuto uverenje odnosi samo na total stanicu i precizni nivelir, ali ne i na ostale tražene delove opreme.

Zbog navedenog, Republička komisija je ocenila da naručilac nije nejednako postupio u konkretnom slučaju, odnosno nije postupio suprotno načelu jednakosti ponuđača iz člana 12 ZJN, tj. da nije tačno da je trebalo odbiti i ponudu izabranog ponuđača zato što nije dostavio uverenje o ispitivanju za građevinsku skelu.

Tako je Republička komisija u svojoj odluci, pored ostalog, navela:

Prema tome, iz svega navedenog jasno proizilazi da je za total stanicu i precizni nivelir zahtevano uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove, zbog čega je neosnovana tvrdnja podnosioca zahteva da isto nije zahtevano konkursnom dokumentacijom. Takođe, iz navedenog proizilazi i da je neosnovana tvrdnja podnosioca zahteva da se podatak o tome da se dokaz kao što je uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove,

³ <http://kjn.rs/wp-content/pdf1/1003-2019odlukark.pdf>

⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PitanjalOdgovoriKonkursna.aspx?idd=2464918&idp=2434546>

važee na dan otvaranja ponuda, odnosilo i na opremu kao što je građevinska skela, budući da isto nije bilo navedeno u dodatnim pojašnjenjima konkursne dokumentacije i izmenjenom tekstu konkursne dokumentacije, na osnovu kojeg je sačinjena poslednja verzija konkursne dokumentacije.

...

U vezi sa navodom podnosioca zahteva da je ponuda izabranog ponuđača neprihvatljiva jer u ponudi nije dostavio uverenje o ispitivanju građevinske skele, Republička komisija je u konkretnom slučaju, a usled činjenice da se uverenje o ispitivanju od akreditovane ustanove, važee na dan otvaranja ponuda, odnosilo samo na total stanicu i precizni nivelir, ocenila kao neosnovan navod podnosioca zahteva da je ponuda izabranog ponuđača neprihvatljiva jer ne sadrži uverenje o ispitivanju građevinske skele. Stoga, tvrdnja podnosioca zahteva da ponuda izabranog ponuđača ne sadrži uverenje o ispitivanju građevinske skele nije od uticaja u predmetnom postupku javne nabavke sa stanovišta ocene prihvatljivosti ponude izabranog ponuđača, u smislu člana 3, stav 1, tačka 33) ZJN, a u vezi sa članom 106, stav 1 ZJN.

Zbog odbacivanja zahteva za zaštitu prava Republička komisija nije ni razmatrala navode tog zahteva kojima je ukazano da nije bilo osnova za odbijanje ponude podnosioca zahteva zbog referenci, kao i na nejednako postupanje prema ponudi izabranog ponuđača koja je imala iste nedostatke u pogledu referenci (ali koju naručilac nije odbio).

Na osnovu svega navedenog može se zaključiti da je konkretna konkursna dokumentacija mogla biti preciznije pripremljena, što može biti jedan od razloga zbog kojeg su sve ponude u konkretnom slučaju imale određene nedostatke, ali jedna ponuda ipak nije odbijena, dok ostale jesu. Ponuđač koji je hteo da ospori razloge odbijanja svoje ponude i da ukaže da ima nedostataka u ponudi izabranog ponuđača to nije mogao da učini, jer nije imao aktivnu legitimaciju prema stavu Republičke komisije. Nedostaci u njegovoj ponudi i nedostaci u ponudi izabranog ponuđača su se odnosili na iste dokaze – uverenja o ispitivanju i dokaze o referencama. Međutim, u istim takvim situacijama, Republička komisija je imala i drugačije odluke, kao što je rešenje br. 4-00-595/2019 od 21.08.2019,⁵ u kojem je ocenjeno da je neprihvatljiva ponuda podnosioca zahteva, ali su razmatrani njegovi navodi koji su se odnosili na ponudu izabranog ponuđača, a čak se nisu odnosili ni na iste nedostatke. U tom slučaju je zahtev za zaštitu prava usvojen i postupak javne nabavke je poništen u delu stručne ocene ponuda i donošenja odluke o dodeli ugovora. Dakle, smatramo da je u konkretnom slučaju bilo nejednakog postupanja prema ponuđačima, čime je povređeno načelo jednakosti ponuđača iz člana 12 ZJN.

U ovom slučaju posebno je zanimljivo to što su izvršene ispravke računskih grešaka u svim ponudama, ali je kod izabranog ponuđača to dovelo do drastične promene u ceni. Tako je prvobitna cena izabranog ponuđača povećana za više od 97 miliona dinara, i to

⁵ <http://kjn.rs/wp-content/pdf/595-2019odlukark-z.pdf>

u trenutku kada je postalo očigledno da će naručilac njegovu ponudu oceniti kao jedinu prihvatljivu ponudu (tj. kao ponudu bez nedostataka). Prosto je neverovatno da neko napravi računsku grešku u iznosu od 97 miliona dinara. Podnosilac zahteva za zaštitu prava i treći ponuđač su, takođe, na poziv naručioca ispravili računске greške u svojim ponudama, ali posle toga u njihovim ponudama razlika u odnosu na prvobitno ponuđenu cenu nije bila veća od 2 miliona dinara. Taj treći ponuđač, čija je ponuda isto odbijena, nije podneo zahtev za zaštitu prava, a njegova cena je bila ubedljivo najniža – 210 miliona niža od cene izabranog ponuđača.

Članom 93 ZJN je propisano da naručilac uz saglasnost ponuđača može da izvrši ispravke računskih grešaka uočenih prilikom razmatranja ponude po okončanom postupku otvaranja ponuda. Ako se ponuđač ne saglasi sa ispravkom računskih grešaka, naručilac će njegovu ponudu odbiti kao neprihvatljivu.

IV ZAKLJUČAK

Smatramo da konkretan slučaj predstavlja primer načina na koji određeni ponuđači mogu biti favorizovani, iako su im ponude znatno nepovoljnije od ponuda ostalih ponuđača. Naime, naručilac može da pripremi konkursnu dokumentaciju tako da nijedan ponuđač ne može da pripremi ponudu bez ikakvih nedostataka, ali da ipak jednoj ponudi nedostaci budu „oprošteni”, tako da i pored nedostataka ona ne bude odbijena. Naručilac ostale ponude odbije kao neprihvatljive, iako imaju istu vrstu nedostataka, s tim da se nedostaci u ponudi ponuđača koji treba da bude izabran ne tumače kao nedostaci jer ono što u toj ponudi nedostaje, navodno, konkursnom dokumentacijom i nije bilo izričito traženo. Na taj način ostali ponuđači, zbog stava Republičke komisije, gube pravo da osporavaju ponudu izabranog ponuđača, bez obzira na to što je njegova ponuda znatno skuplja od ostalih. Pogotovo je interesantno da se u takvoj situaciji dogodi da izabrani ponuđač bude pozvan da ispravi računsku grešku u svojoj ceni tako da ona bude znatno viša nego pre toga što, pretpostavljamo, i ne bi bio pozvan da učini da naručilac nije utvrdio nedostatke u ostalim ponudama, jer bi znatno niža cena u njegovoj ponudi (pre ispravke) onda bila od značaja za dodelu ugovora (mogla bi da bude niža od ostalih cena).

Utisak je da je u konkretnom slučaju na grub način povređeno načelo jednakosti ponuđača određeno članom 12 ZJN, što je dovelo do toga da bude izabrana ponuda u kojoj je ponuđena cena bila za preko 800.000 evra viša od sledeće najpovoljnije cene. Sve to ukazuje i na povredu načela efikasnosti i ekonomičnosti iz člana 9 ZJN kao, može se reći, ciljnog načela javnih nabavki. Naime, u članu 9, stav 2 ZJN propisano je da je naručilac dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan u ZJN, sa što manje troškova u vezi sa postupkom i izvršenjem javne nabavke.