

STUDIJA SLUČAJA

JAVNE NABAVKE

DIGITALNIH RENDGEN APARATA

U 15 ZDRAVSTVENIH USTANOVA

I UVOD

- **Naručioci:** Zdravstveni centar Zaječar, Opšta bolnica Smederevo, Opšta bolnica Pirot, Opšta bolnica Novi Pazar, Opšta bolnica Majdanpek, Opšta bolnica Kraljevo, Opšta bolnica Jagodina, Opšta bolnica Čačak, Kliničko-bolnički centar Zemun, Gradski zavod za plućne bolesti i tuberkulozu Beograd, Dom zdravlja Vlasotince, Dom zdravlja Stari grad (Beograd), Dom zdravlja Palilula (Beograd), Dom zdravlja Mladenovac, Dom zdravlja Gadžin Han
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenih postupaka javnih nabavki
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija – tehničke specifikacije i određivanje predmeta javne nabavke, kao i odluka o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavke su bile predviđene u planovima javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:**
 - 1) Zdravstveni centar Zaječar – JN OP 8/18;
 - 2) Opšta bolnica Smederevo – JN 5-2019-20;
 - 3) Opšta bolnica Pirot – JN 31/2018;
 - 4) Opšta bolnica Novi Pazar – JN 0001/20;
 - 5) Opšta bolnica Majdanpek – JN 2-I-8/2018;
 - 6) Opšta bolnica Kraljevo – JN 12-15/20;
 - 7) Opšta bolnica Jagodina – JN 05/19;
 - 8) Opšta bolnica Čačak – JN 25/2020;
 - 9) Kliničko-bolnički centar Zemun – JN 39/18;
 - 10) Gradski zavod za plućne bolesti i tuberkulozu Beograd – JN 2/19;
 - 11) Dom zdravlja Vlasotince – JN 10/20;
 - 12) Dom zdravlja Stari grad (Beograd) – JN OP 1D/19;
 - 13) Dom zdravlja Palilula (Beograd) – JN D 8;
 - 14) Dom zdravlja Mladenovac – JN 1.1.2;
 - 15) Dom zdravlja Gadžin Han – JN 04/2020.
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** Ukupno 193.318.473,33 dinara
- **Broj ponuda:** U svakom postupku samo 1 prihvatljiva
- **Vrednost prihvaćene ponude:** Različite vrednosti

- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** Različite vrednosti
- **Način okončanja postupka:** Donete su odluke o dodeli ugovora ponuđaču koji je jedini podneo prihvatljivu ponudu
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** Različit period trajanja
- **Vrednost zaključenog ugovora:** Različite vrednosti
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- U pitanju su javne nabavke digitalnih rendgen aparata koje je sproveo 15 zdravstvenih ustanova u Srbiji. Ukupna vrednost tih nabavki je bila preko 1,6 miliona evra.
- U svakom postupku ishod je bio isti – samo jedna ponuda favorizovanog ponuđača je ispunjavala sve što je tražio naručilac (jedina prihvatljiva ponuda). Ponuđena cena tog ponuđača je u većini slučajeva bila identična kao i procenjena vrednost, ili joj je bila veoma blizu (neznatno viša).
- Ključna tehnička karakteristika koja je naručiocima poslužila za favorizovanje određenog ponuđača u tim nabavkama odnosila se na specifikaciju jednog dodatnog uređaja koji uopšte nije sastavni deo digitalnog rendgen aparata. U pitanju je termalni medicinski printer suve tehnologije, tj. uređaj za štampanje rendgen filmova (snimaka). U svih 15 postupaka, različiti naručiocu su uz rendgen aparat zahtevali i printer za štampanje snimaka sa identičnim karakteristikama koje su, očigledno, favorizovale određenog ponuđača kojem je u svakom od tih postupaka i dodeljen ugovor.

III OPIS SLUČAJA

U ovoj studiji slučaja biće predstavljene javne nabavke većeg broja naručilaca – 15 zdravstvenih ustanova u Srbiji, čiji je predmet bio digitalni rendgen aparat. U svim nabavkama tražene su iste pojedine tehničke karakteristike koje su, više nego očigledno, favorizovale određenog ponuđača. Naime, u svakom postupku ishod je bio isti – samo je ponuda favorizovanog ponuđača ispunjavala sve što je tražio naručilac (jedina prihvatljiva ponuda), a ponuđena cena tog ponuđača je u većini slučajeva bila identična procenjenoj vrednosti, ili joj je bila veoma blizu (neznatno viša). Sve navedene nabavke su sprovedene u periodu 2018–2021. godina.

Favorizovani ponuđač je bio „Beolaser” d.o.o. Beograd: on je u svakoj nabavci podnosio jedinu prihvatljivu ponudu (jedinu koja je ispunjavala sve što je naručilac tražio) i na osnovu toga je bio izabran. Sledi spisak naručilaca, brojeva javnih nabavki, kao i procenjenih i ugovorenih vrednosti za nabavke analizirane u ovoj studiji:

- 1) Zdravstveni centar Zaječar: JN-OP 8/18,¹ odluka o dodeli ugovora od 15.10.2018, procenjena vrednost 10.000.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.000.000,00 dinara;
- 2) Opšta bolnica Smederevo: JN-5-2019-20,² odluka o dodeli ugovora od 08.05.2019, procenjena vrednost 12.500.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 12.500.000,00 dinara;
- 3) Opšta bolnica Piroć: JN-31/2018,³ odluka o dodeli ugovora od 13.11.2018, procenjena vrednost 10.333.333,33 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.333.000,00 dinara;
- 4) Opšta bolnica Novi Pazar: JN-0001/20,⁴ odluka o dodeli ugovora od 06.11.2020, procenjena vrednost 23.000.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 23.000.000,00 dinara;
- 5) Opšta bolnica Majdanpek: JN-2-I-8/2018,⁵ odluka o dodeli ugovora od 27.08.2018, procenjena vrednost 10.417.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.400.000,00 dinara;
- 6) Opšta bolnica Kraljevo: JN-12-15/20,⁶ odluka o dodeli ugovora od 25.01.2021, procenjena vrednost 30.000.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 30.000.000,00 dinara;
- 7) Opšta bolnica Jagodina: JN-05/19,⁷ odluka o dodeli ugovora od 14.05.2019, procenjena vrednost 8.300.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 8.300.000,00 dinara;
- 8) Opšta bolnica Čačak: JN-25/2020,⁸ odluka o dodeli ugovora od 01.12.2020, procenjena vrednost 11.500.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 11.500.000,00 dinara;

¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1897518>

² <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2271293>

³ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2040969>

⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/2101>

⁵ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1901291>

⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/2053>

⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2274534>

⁸ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/5275>

- 9) Kliničko-bolnički centar Zemun: JN-39/18,⁹ odluka o dodeli ugovora od 03.10.2018, procenjena vrednost 10.461.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.416.667,00 dinara;
- 10) Gradski zavod za plućne bolesti i tuberkulozu Beograd: JN-2/19,¹⁰ odluka o dodeli ugovora od 03.07.2019, procenjena vrednost 15.833.333,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 15.833.330,00 dinara;
- 11) Dom zdravlja Vlasotince: JN-10/20,¹¹ odluka o dodeli ugovora od 15.09.2020, procenjena vrednost 12.200.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 12.200.000,00 dinara;
- 12) Dom zdravlja Stari grad (Beograd): JN-OP 1D/19,¹² odluka o dodeli ugovora od 23.05.2019, procenjena vrednost 10.000.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.000.000,00 dinara;
- 13) Dom zdravlja Palilula (Beograd): JN-D 8,¹³ odluka o dodeli ugovora od 09.05.2019, procenjena vrednost 10.000.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.000.000,00 dinara;
- 14) Dom zdravlja Mladenovac: JN-1.1.2,¹⁴ odluka o dodeli ugovora od 21.05.2019, procenjena vrednost 10.000.000,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 10.000.000,00 dinara;
- 15) Dom zdravlja Gadžin Han: JN-04/2020,¹⁵ odluka o dodeli ugovora od 29.09.2020, procenjena vrednost 8.818.140,00 dinara, ponuđena i ugovorena cena 8.818.000,00 dinara.

O načinu na koji je favorizovan pomenuti ponuđač u navedenim nabavkama digitalnog rendgen aparata, može se zaključiti na osnovu pitanja koja su naručiocima postavljali zainteresovani ponuđači, to jest na osnovu ukazivanja na nepravilnosti u konkursnoj dokumentaciji. Pored toga, u nekim postupcima je podnet i zahtev za zaštitu prava, ali je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija) odbila zahteve koji su se odnosili na konkretne sporne karakteristike, koje će biti predstavljene u ovoj studiji. Ponuđači koji su smatrali da im je onemogućeno učešće jasno su ukazali na način na koji je određeni ponuđač favorizovan, navodeći ko je taj ponuđač i kakav će biti ishod postupka javne nabavke – da će upravo taj ponuđač biti izabran. Naručioci su, ipak, ostajali pri svojim zahtevima, ističući da postoji konkurencija među ponuđačima za karakteristike koje zahtevaju, a takav stav je podržavala i Republička komisija (u pogledu onoga što je bilo ključno za favorizovanje i što je navedeno i u ovoj studiji).

U tom smislu, posebno je interesantan jedan postupak javne nabavke koji je trenutno u toku, a koji nije na navedenom spisku od 15 javnih nabavki. U pitanju je postupak u kom je podnet znatan broj pitanja – ukazivanja na nepravilnosti u konkursnoj dokumentaciji, baš u pogledu tehničkih karakteristika kojima je navedeni ponuđač favorizovan u 15 javnih nabavki na koje se odnosi ova studija. U tom postupku su podneta i 4 zahteva za zaštitu prava kojima je upravo ukazano na tehničke

⁹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1877753>

¹⁰ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2351758>

¹¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/403>

¹² <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2308105>

¹³ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2285718>

¹⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2290748>

¹⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/1400>

karakteristike koje favorizuju ponuđača „Beolaser”, a koje su predmet ove studije, pri čemu je Republička komisija odbila sve zahteve. Međutim, u tom postupku se tek očekuje odluka o dodeli ugovora, pa će se videti da li je i u njemu na isti način favorizovan pomenuti ponuđač, a što se gotovo sa potpunom izvesnošću može očekivati. U pitanju je postupak javne nabavke digitalnog rendgena koji sprovodi Specijalna bolnica za cerebrovaskularne bolesti „Sveti Sava” – JN 03/4322.¹⁶ U tom postupku je (kroz postavljena pitanja i podnete zahteve za zaštitu prava) možda i najbolje predstavljen mehanizam kojim su nabavke „nameštene” za ponuđača „Beolaser” preko određenih karakteristika koje će biti predstavljene u nastavku teksta, a koje je svih 15 naručilaca sa spiska nabavki iz ove studije zahtevalo na identičan način. Iako je ishod u ovom, šesnaestom postupku očekivan (upravo zbog pomenutih karakteristika), nabavka za bolnicu „Sveti Sava” ipak nije na navedenom spisku iz ove studije jer taj postupak još uvek nije okončan. Međutim, informacije iz tog postupka dodatno preciziraju i pojašnjavaju način favorizovanja navedenog ponuđača, pa je on upravo zbog toga pomenut u ovoj studiji. Kada se postupak iz bolnice „Sveti Sava” završi, on sam po sebi može postati predmet posebne studije slučaja, naročito zbog upornosti koju je Republička komisija pokazala u nastojanju da ignoriše argumente više ponuđača koji su ukazivali na favorizovanje jednog ponuđača.

Ključne tehničke karakteristike koje su naručiocima poslužile za favorizovanje ponuđača „Beolaser” odnosile su se zapravo na specifikacije jednog dodatnog uređaja koji nije sastavni deo samog digitalnog rendgen aparata. U pitanju je termalni medicinski printer suve tehnologije koji služi za štampanje rendgen filmova (snimaka). U svih navedenih 15 postupaka javnih nabavki digitalnog rendgen aparata, različiti naručiocu su uz rendgen aparat zahtevali upravo taj printer sa identičnim sledećim karakteristikama:

- Rezolucija: najmanje 500 dpi
- Brzina štampanja: najmanje 74 filmova 35x43 cm na sat
- Brzina štampe prvog filma: najviše 66 sek.
- Broj fioka za filmove: najmanje dve
- Kontrast: najmanje 14 bit/piksel

Ne samo da su u konkursnoj dokumentaciji svih 15 postupaka naručiocu tražili iste karakteristike (uz jedan nebitan izuzetak za koji sledi objašnjenje), već su one na isti način i navedene jedna za drugom. Samo u jednom slučaju (u nabavci za Zdravstveni centar Zaječar) jedna karakteristika je zahtevana drugačije, odnosno dozvoljen je niži prag – umesto najmanje 500 dpi dozvoljeno je najmanje 300 dpi, što suštinski ništa nije promenilo, jer su bile dovoljne ostale karakteristike da bi i taj ugovor (kao i svi ostali) bio dodeljen ponuđaču „Beolaser”.

Potencijalni ponuđači su kroz pitanja i podnete zahteve za zaštitu prava pokušali da ukažu da su detaljnom proverom Registra medicinskih sredstava kod ALIMS-a (Agencije za lekove i medicinska sredstva) utvrdili da su za prodaju na tržištu Srbije registrovana samo dva proizvođača medicinskih termalnih printera za štampanje rendgen filmova, sa određenim modelima. Međutim, nakon uvida u brošure tih proizvođača ponuđači su ukazali i na činjenicu da dve od traženih tehničkih

¹⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/3164>

karakteristika („Rezolucija: najmanje 500 dpi” i „Kontrast: najmanje 14 bit/piksel”) može da ispuni samo jedan model printera jednog proizvođača: u pitanju je model „Drystar 5503”, proizvođača „Agfa” iz Belgije. Za taj model printera jedini nosilac dozvole (za stavljanje u promet) u Srbiji je ponuđač „Beolaser”, koji je time više nego očigledno favorizovan. Pri tome je važna i činjenica da kompanija „Agfa” iz Belgije proizvodi i digitalne rendgen aparate koji ispunjavaju tehničke karakteristike za rendgene zahtevane u ovom postupku javne nabavke, a rendgene tog proizvođača na teritoriji Republike Srbije distribuira i prodaje upravo „Beolaser”. Dakle, u ovom slučaju je naručilac tako „uvezao” tehničke specifikacije da kompletan predmet nabavke (digitalni rendgen aparat, medicinski monitor /kojim se u ovoj studiji nećemo posebno baviti, jer su za studiju sasvim dovoljne karakteristike printera/ i termalni printer suve tehnologije) može da ponudi samo „Beolaser”. Ključ je, očigledno, u tehničkim karakteristikama termalnog printera suve tehnologije, koje su tako određene da potpuno ograničavaju konkurenciju i apsolutno favorizuju jednog ponuđača – „Beolaser”. On je zatim bio u prilici da odluči da li će sa tim printerima ponuditi i rendgene svog proizvođača (belgijska „Agfa”) ili će prihvatiti da podnese (zajedničku) ponudu i sa drugim ponuđačima rendgena: kako mu to svakako nije bilo u interesu, nije to ni učinio.

U vezi sa navedenim, potencijalni ponuđači kojima je onemogućeno učešće su zahtevali:

1) da im se dozvoli da umesto termalnog medicinskog printera suve tehnologije mogu alternativno da ponude laserske printere za koje postoji više potencijalnih ponuđača u Srbiji, a za koje su tvrdili da su podjednako kvalitetni, pa čak i kvalitetniji (jer je u pitanju naprednija tehnologija) i ekonomičniji od termalnih – dakle, da se dozvoli alternativna ponuda ili termalnih ili laserskih printera,

ili

2) da se, ukoliko naručilac ne želi laserske printere (kao alternativu termalnim) već samo termalne, nabavka samog printera izdvoji u posebnu partiju, tako da se za tu partiju mogu dostavljati posebne ponude, odvojene od ponuda za sam rendgen aparat, kako bi ponuđači koji ne mogu da ponude termalni printer mogli da ponude samo rendgen aparat i da za njega budu dovoljno konkurentni, budući da su tehničke karakteristike zahtevane za sam rendgen aparat (kao osnovni predmet nabavke) bile takve da su obezbeđivale širu konkurenciju među ponuđačima (za razliku od karakteristika termalnog printera),

ili

3) da se promene zahtevane tehničke karakteristike termalnog printera, tako što će naručilac odustati od nekih karakteristika ili će dozvoliti određena odstupanja kako bi se omogućilo učešće većeg broja ponuđača.

Naručioci su odbili navedene zahteve potencijalnih ponuđača, ističući sledeće:

– nije tačno da su laserski printeri podjednako kvalitetni kao termalni, navodeći (bez ikakvih dokaza) niz nedostataka laserskih printera u odnosu na termalne;

– nije tačno da je ograničena konkurencija u pogledu termalnih printera, jer u Srbiji postoji više ponuđača koji mogu da ponude proizvode belgijskog proizvođača „Agfa”;

– poznato je da proizvođači najčešće ne objavljuju sve tehničke karakteristike u javnim dokumentima, kako bi to koristili kao komparativnu prednost, što praktično znači da se na osnovu brošura i kataloga i ne može zaključiti da je neko zaista favorizovan jer je moguće da i drugi proizvođači i ponuđači mogu da ponude ono što je traženo, ali to ne navode u svojim dokumentima (što je više nego apsurdno objašnjenje kojim se onda može opravdati svaki pokušaj ograničenja konkurencije);

– čak i da jeste tačno da postoji samo jedan nosilac dozvole u Srbiji za tražene termalne printere, to ne znači da on ne može da dozvoli i nekom drugom da učestvuje jer, kako su naručioc isticali, svi potencijalni ponuđači – ukoliko nisu proizvođači medicinskih printera ili nisu upisani u registar za takva medicinska sredstva – mogu da se obrate bilo kom registrovanom proizvođaču ili nosiocu rešenja (dozvole) i da od njih traže ovlašćenje kako bi mogli da ponude odgovarajuće medicinsko sredstvo;

– na osnovu odredbi Zakona o javnim nabavkama oni nemaju obavezu razdvajanja predmeta nabavke na partije;

– postoji potreba da se printer, određeni kolor monitor (kojeg sada ne pominjemo, jer nema potrebe) i digitalni rendgen nabave zajedno i istovremeno, kako bi više medicinskih aparata bilo nabavljeno zajedno, čime bi naručioc dobili „celovito i kvalitetno rešenje” i „svu neophodnu opremu za obavljanje dijagnostike u isto vreme”.

Zanimljivo je da je većina odgovora pomenutih 15 naručilaca na navedena pitanja – ukazivanja na nepravilnosti potencijalnih ponuđača bila gotovo identična, što ukazuje na to da ih je pripremao isti izvor što, pretpostavljamo, nisu bili sami naručioc, odnosno članovi komisija za javne nabavke. Isto tako, zanimljivo je i to što je i Republička komisija u nekoliko svojih odluka podržala takve stavove naručioca, iako joj je jasno predočeno ko je i na koji način favorizovan, te da je u svakom od tih postupaka ishod bio isti – ugovor je dobio „Beolaser” kao ponuđač koji jedini može da ispuni tražene tehničke karakteristike termalnog printera suve tehnologije. Pored tih karakteristika, potencijalni ponuđači su isticali još neke karakteristike kojima je data prednost tom ponuđaču, kao što su specifikacije medicinskog dijagnostičkog kolor monitora koji je većina (11 od 15) naručilaca nabavljala uz rendgen aparat i printer. Budući da za razliku od termalnog printera taj monitor nije tražen u svim nabavkama, u ovoj studiji se nećemo baviti karakteristikama samog monitora.

U vezi sa tvrdnjom naručilaca da nije tačno da je ograničena konkurencija u pogledu termalnih printera, te da u Srbiji postoji više ponuđača koji mogu da ponude proizvode proizvođača „Agfa” iz Belgije, ističemo da su potencijalni ponuđači ukazali na određeni model printera tog proizvođača za koji dozvolu ima jedino „Beolaser” i niko drugi. Zbog toga uopšte nije relevantno da li ima onih koji mogu da nude druge proizvode istog belgijskog proizvođača. Činjenicu da je u pogledu termalnih printera konkurencija ograničena potvrdili su i sami naručioc odlukama o dodeli ugovora i izborom ponuđača „Beolaser” kao jedinog koji je podneo ponudu koja je ispunila sve zahteve naručilaca.

Isto tako, sporna je i tvrdnja naručilaca da čak i da jeste tačno da u Srbiji postoji samo jedan nosilac dozvole za tražene termalne printere (sumnjaju kao da to nisu mogli da proveriti), to ne znači da on ne može da dozvoli i nekom drugom da učestvuje. Ovo objašnjenje je krajnje nesuvislo, jer ne može na takav način sve da zavisi od volje jednog ponuđača (ovde je čak zavisilo i to ko će moći da ponudi rendgen aparat). Iz svega izloženog se vidi da favorizovani ponuđač u ovim postupcima i nije hteo da dozvoli nikom drugom da učestvuje, jer je sam bio u takvoj prednosti da mu niko drugi nije bio potreban.

Što se tiče odluka Republičke komisije¹⁷ u vezi sa navedenom diskriminacijom ponuđača u pomenutih 15 postupaka i više nego očiglednim favorizovanjem jednog ponuđača, mora se istaći da su obrazloženja tih odluka prilično neargumentovana. Uporno je ignorisano to što su potencijalni ponuđači insistirali da Republička komisija mora da spreči opisani drastičan način favorizovanja određenog ponuđača i da izvede sve raspoložive dokaze koje su oni predlagali (u svojim pitanjima postavljenim naručiocima, kao i u podnetim zahtevima za zaštitu prava), kako bi na taj način utvrdila da li je zaista u konkretnom slučaju obezbeđena konkurencija (a što su tvrdili naručioci). Potencijalni ponuđači su se pozivali na delove brošura proizvođača printera, kao i na linkove za relevantne delove internet stranice Registra medicinskih sredstava.

Republička komisija se nije obazirala na argumente potencijalnih ponuđača već je isticala da naručilac ima pravo da zajedno nabavlja (ne deleći na partije) printer i rendgen aparat, iako je zahtevima ukazano da razdvajanje predmeta nabavke sprečava apsolutno ograničenje konkurencije. Tako je u rešenju Republičke komisije br. 4-00-637/2018 od 31.08.2018. navedeno sledeće: „U konkretnom slučaju je, po oceni Republičke komisije, opravdana argumentacija naručioca da ima potrebu za nabavkom rendgen aparata sa pratećom opremom, s obzirom na to da priroda predmeta javne nabavke nesumnjivo podrazumeva da naručilac nakon sprovođenja predmetnog postupka javne nabavke dobije rendgen aparat sa svom pratećom opremom koji bi odmah nakon realizacije nabavke mogao da koristi. U suprotnom, realizacija predmeta javne nabavke po partijama osujetila bi svrhu predmeta javne nabavke i dovela u pitanje kompletnu realizaciju predmetne javne nabavke, imajući u vidu neizvesnost u koju bi naručilac mogao da dovede realizaciju postupka javne nabavke kada eventualno jedna partija ne bi bila finalizovana, odnosno kada bi naručilac, na primer, dobio medicinski printer bez rendgen aparata ili obrnuto.” Postavlja se pitanje zbog čega bi podela na partije dovela naručioca u neizvesnost u pogledu realizacije postupka javne nabavke, odnosno konstatujemo da kao što je moguće da „eventualno jedna partija ne bi bila finalizovana”, isto tako možda cela nabavka (svih delova zajedno) neće biti „finalizovana” ako je predmet nabavke jedinstven. U tom slučaju, zbog problema, recimo, sa proizvođačem i prodavcem printera i njihove sprečenosti da ponude i blagovremeno isporuče predmet nabavke, naručilac neće dobiti ni rendgen, što opet ugrožava naručioca. S druge strane, više je nego očigledno da bi izdvajanjem nabavke printera u posebnu partiju naručilac dobio konkurenciju u pogledu rendgena, što u postupcima na koje se odnosi ova studija sigurno nije bio slučaj.

¹⁷ Rešenja br. 4-00-560/2018, 4-00-637/2018, 4-00-647/2018, 4-00-969/2020, 4-00-970/2020, 4-00-1087/2020, 4-00-30/2021. Sva rešenja dostupna su na internet stranici Republičke komisije: <http://kjn.rs/zastita-prava/>

Što se tiče tvrdnji da u Srbiji postoji samo jedan potencijalni ponuđač koji ima dozvolu da ponudi termalni printer sa traženim navedenim karakteristikama („Beolaser” Beograd), Republička komisija je, recimo, u rešenju br. 4-00-970/2020 od 18.11.2020. (a što je ponovljeno i u rešenju br. 4-00-1087/2020 od 17.12.2020) konstatovala da „mogućnost eventualnog postojanja ograničenja tržišta određenih dobara na način kako to kroz navode zahteva ukazuje podnosilac zahteva, predstavlja realno tržišno okruženje u kome naručilac mora da sprovodi svoje postupke javnih nabavki, a odgovornost za eventualno nezakonito ograničavanje konkurencije na tržištu nije predmet odlučivanja u postupku zaštite prava povodom pojedinačnog postupka javne nabavke, niti kroz osporavanje pojedinačnih postupaka javnih nabavki može biti utvrđeno da li neko od učesnika na tržištu krši propise koji obezbeđuju jednakost nastupa i konkurentnost na tržištu. Republička komisija dalje ukazuje da u tom smislu privrednim subjektima na raspolaganju stoje druga pravna sredstva za ostvarivanje zaštite svojih prava kao učesnika na tržištu”. Kako tumačiti takav stav Republičke komisije? Naručilac to mora da nabavi i šta da radimo ako je samo jedan ponuđač na tržištu? Pa očigledno je da ne bi bio samo jedan ako bi bile korigovane tehničke karakteristike, ili ako bi se dozvolila alternativa, ili ako bi se predmet nabavke razdvojio na partije. Ukoliko realno postoji samo jedan određeni ponuđač na tržištu, onda bi trebalo sprovoditi pregovarački postupak, a ne otvoreni. Od Republičke komisije se očekuje da se i te kako suprotstavi pokušajima ograničenja konkurencije. U konkretnim slučajevima naručiocu nisu morali da nabavljaju termalne printere zajedno sa rendgenima, jer je ograničenje konkurencije za termalne printere automatski dovelo i do ograničenja konkurencije za rendgene.

Jedino što je Republička komisija usvojila u tim zahtevima jeste ukazivanje na to da se konkurencija ograničava i zahtevom da svi delovi predmeta nabavke (rendgen aparat, monitor i printer) budu od istog proizvođača. Međutim, to uopšte nije sprečilo favorizovanje jednog ponuđača.

Posebno je zanimljiva i činjenica da je u pomenutom postupku javne nabavke za Specijalnu bolnicu za cerebrovaskularne bolesti „Sveti Sava”, termalni printer suve tehnologije sa navedenim tehničkim karakteristikama bio naknadno priključen prvobitnom predmetu nabavke, i to kroz izmenu konkursne dokumentacije koja je objavljena na Portalu javnih nabavki 15.10.2020. U okviru rednog broja 0003 Plana javnih nabavki naručioca, navedeno je da je predmet konkretne javne nabavke stacionarni plafonski rendgen aparat, ali ne i printer. Povod za navedenu izmenu konkursne dokumentacije i naknadno priključivanje printera rendgenu kao predmetu te nabavke, bila su pitanja koje je postavio upravo ponuđač „Beolaser”. To dodatno potvrđuje ko je i na koji način favorizovan u tom postupku, ali i u svim ostalim obuhvaćenim ovom studijom.

Uz sve izloženo, postavlja se i pitanje koliko su realni iznosi ponuđenih cena u situaciji kada ne postoji nikakva konkurencija. U svih 15 postupaka su cene favorizovanog ponuđača iste kao procenjena vrednost ili sasvim blizu te vrednosti, a pitanje je da li je i koliko procenjena vrednost zaista realna, kada naručilac unapred zna da neće biti konkurencije.

Na osnovu svega navedenog, očigledno je da su naručiocu u postupcima javnih nabavki obuhvaćenih ovom studijom povredili načelo ekonomičnosti i efikasnosti iz člana 6 ZJN,

kao i načelo obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije iz člana 7 ZJN, ali i načelo jednakosti privrednih subjekata iz člana 9 ZJN. Međutim, povređeno je i načelo proporcionalnosti iz člana 10 ZJN. Naime, članom 10, stav 1 ZJN je određeno da je naručilac dužan da javnu nabavku sprovede na način koji je srazmeran predmetu javne nabavke i ciljevima koje treba da postigne.

IV ZAKLJUČAK

U pitanju su javne nabavke digitalnih rendgen aparata kod kojih su naručiocima (15 različitih zdravstvenih ustanova u Srbiji) kroz zahtevane tehničke karakteristike favorizovali jednog ponuđača, koji je u svakom od tih postupaka podnosio jedinu prihvatljivu ponudu i zbog toga bio izabran. Ukupna vrednost tih nabavki iznosila je preko 1,6 miliona evra.

Ključne tehničke karakteristike koje su naručiocima poslužile za favorizovanje određenog ponuđača odnosile su se na specifikacije jednog dodatnog uređaja koji nije sastavni deo digitalnog rendgen aparata, a to je termalni medicinski printer suve tehnologije za štampanje rendgen snimaka. Naime, u svih 15 postupaka nabavki digitalnog rendgen aparata, različiti naručiocima su uz taj aparat zahtevali i printer sa identičnim karakteristikama koje su, očigledno, favorizovale određenog ponuđača.

Sve cene favorizovanog ponuđača su bile iste kao procenjena vrednost ili sasvim blizu te vrednosti, a pitanje je da li je i koliko procenjena vrednost zaista bila realno određena, kada je naručilac unapred znao da neće biti konkurencije.

Zbog svega navedenog, očigledno je da su svojim postupanjem svih 15 naručilaca povredili sva osnovna načela javnih nabavki: načelo ekonomičnosti i efikasnosti iz člana 6 ZJN, načelo obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije iz člana 7 ZJN, i načelo jednakosti privrednih subjekata iz člana 9 ZJN. Povređeno je i načelo proporcionalnosti iz člana 10 ZJN.

Republička komisija je tolerisala takvu praksu navedenih naručilaca iako je podneto nekoliko zahteva za zaštitu prava različitih potencijalnih ponuđača koji su ukazali na apsolutno ograničenje konkurencije u konkretnom slučaju.