

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **MEDICINSKA OPREMA ZA URGENTNI CENTAR KLINIČKOG CENTRA SRBIJE**

## I UVOD

- **Naručilac:** Klinički centar Srbije  
Adresa Naručioca: Pasterova 2, 11000 Beograd  
Internet stranica Naručioca: [www.kcs.ac.rs](http://www.kcs.ac.rs)
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje pravilnosti i svrsishodnosti u postupanju naručioca u postupku javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija sa izmenama i dopunama, odluka o dodeli ugovora/obustavi postupka
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je bila predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Medicinska oprema za Urgentni centar (RTG aparat, laparoskopski stub i fiziodispanzer); JN-K401/2020
- **Vrsta postupka:** Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** Ukupno 20.019.421,00 dinara bez PDV-a  
Partija 1 – RTG aparat 7.500.000,00 dinara bez PDV-a  
Partija 2 – Laparoskopski stub 12.283.421,00 dinara bez PDV-a  
Partija 3 – Fiziodispanzer 236.000,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:**  
Partije 1 i 2 – po 1 ponuda  
Partija 3 – nijedna ponuda
- **Vrednost prihvaćenih ponuda:**  
Partija 1 – 7.500.000,00 dinara bez PDV-a  
Partija 2 – 12.283.421,00 dinara bez PDV-a  
Partija 3 – nije podneta nijedna ponuda
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:**  
Partija 1 – 7.500.000,00 dinara bez PDV-a  
Partija 2 – 12.283.421,00 dinara bez PDV-a  
Partija 3 – nije podneta nijedna ponuda
- **Način okončanja postupka:** Za partije 1 i 2 postupak je okončan donošenjem odluke o dodeli ugovora, dok je za partiju 3 postupak okončan donošenjem odluke o obustavi postupka

- **Vreme trajanja postupka od momenta objavljivanja oglasa o sprovođenju pregovaračkog postupka do donošenja odluke o dodeli ugovora/obustavi postupka:** 9 dana
- **Vrednost zaključenih ugovora:**
  - Partija 1 – 7.500.000,00 dinara bez PDV-a
  - Partija 2 – 12.283.421,00 dinara bez PDV-a
  - Partija 3 – nije podneta nijedna ponuda
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

## II GLAVNI NALAZI

- Naručilac Klinički centar Srbije je tokom novembra 2020. sproveo pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju nabavke medicinske opreme – RTG aparata, laparoskopskog stuba i fiziodispanzera, iako za sprovođenje ove vrste postupke nisu bili ispunjeni zakonski uslovi;

- U Obaveštenju o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, naručilac je kao okolnosti iz kojih proizilazi potreba za izuzetno hitnom nabavkom pomenutih uređaja naveo veoma loše stanje predmetne medicinske opreme usled povećanja obima posla, posebno u uslovima epidemije korona virusa. Takođe je navedena i činjenica da je Ministarstvo zdravlja, koje je naručiocu odobrilo sredstva za kupovinu ove opreme, dopisom od 19. oktobra 2020. kao krajnji rok za završetak postupka javne nabavke odredilo 30. novembar 2020;

- Pregovarački postupak zbog hitnosti je najmanje transparentan postupak javne nabavke kod koga je konkurencija po pravilu ograničena. Zbog toga ga treba sprovoditi izuzetno i samo u slučajevima kada je određena dobra neophodno nabaviti bez odlaganja usled nastupanja određenih okolnosti koje se nisu mogle predvideti (npr. kada su ugroženi životi i zdravlje ljudi), što kod predmetne nabavke nije bio slučaj;

- Loše stanje i dotrajalost medicinske opreme usled povećanog obima posla u uslovima epidemije korona virusa nije predstavljalo nove, iznenadne okolnosti koje naručilac nije mogao da predvidi i iz kojih je mogla da proistekne izuzetna hitnost nabavke, u smislu zakonskih razloga za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. Navedene okolnosti mogle su eventualno da predstavljaju povod za nabavku nove medicinske opreme u otvorenom ili restriktivnom postupku, sa skraćenim rokovima za podnošenje ponuda zbog opravdane hitnosti;

- Nalog Ministarstva zdravlja za sprovođenje javne nabavke predmetne opreme u određenom roku je u potpunoj suprotnosti sa prirodom i svrhom pregovaračkog postupka zbog hitnosti. Kao okolnosti iz kojih proističe hitnost nabavke, zakonodavac je pre svega imao u vidu događaje koji se objektivno nisu mogli predvideti, izbeći ili otkloniti (elementarne nepogode i sl.), u šta svakako ne spada loše planiranje ili nalog državnog organa;

- U istom periodu krajem prošle godine sproveden je niz pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva zbog hitnosti, a radi nabavke rendgen aparata i skenera. U svim ovim postupcima je, pored nekog od razloga u vezi sa epidemijom korona virusa, kao glavni razlog za hitno postupanje i sprovođenje pregovaračkog postupka naveden kratak rok koji je Ministarstvo zdravlja ostavilo naručiocima za nabavku ovih aparata i povlačenje novčanih sredstava koja su u tu svrhu odobrena;

- Kancelarija za javne nabavke je u pogledu osnovanosti primene svih ovih pregovaračkih postupaka dala pozitivno mišljenje. Osim toga, u svim slučajevima u kojima je zahtevom za zaštitu prava osporen osnov sprovođenja pregovaračkog postupka zbog hitnosti Republička komisija je a priori prihvatila obrazloženje naručioca;

- Prihvatanje mogućnosti sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva u navedenim slučajevima predstavlja opasan presedan, koji bi u budućnosti mogao da stvori prostor za brojne zloupotrebe.

### III OPIS SLUČAJA

Predmetni pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva sproveden je tokom novembra meseca 2020. godine. Postupak je sproveden iz razloga hitnosti u skladu sa članom 61, stav 1, tačka 2) ZJN, a naručilac je 7. novembra 2020. na Portalu javnih nabavki objavio obaveštenje o sprovođenju ovog postupka sa obrazloženjem o osnovanosti njegove primene.<sup>1</sup>

Ovaj postupak predstavlja jedan u nizu pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva koje su različite zdravstvene ustanove sprovele krajem 2020. godine radi nabavke skenera i rendgen aparata. U svakom od navedenih slučajeva, kao razlozi za sprovođenje pregovaračkog postupka navedeni su kratak rok koji je Ministarstvo zdravlja ostavilo naručiocima za sprovođenje javne nabavke ovih aparata i povlačenje novčanih sredstava odobrenih za njihovu kupovinu, kao i aktuelna epidemiološka situacija, odnosno neki od razloga povezanih sa epidemijom korona virusa (proglašenje naručioca za trijažni centar za COVID pacijente, dotrajnost opreme koja se koristi prilikom pregleda ovih pacijenata i sl.).

Tako je i u obrazloženju za sprovođenje predmetnog pregovaračkog postupka navedeno da je Ministarstvo zdravlja dopisom br. 401-00-256/18-14/2020-13 od 19.10.2020. godine, obavestilo naručioca da su mu u skladu sa planom raspodele sredstava za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika, za nabavku opreme i investicije i investiciono održavanje u 2020. godini odobrena finansijska sredstva za nabavku RTG aparata sa C lukom, laparoskopskog stuba i fiziodispenzera za potrebe Urgentnog centra u iznosu od 20.019.421,00 bez PDV-a, s tim da je naručilac u obavezi da sprovede postupak javne nabavke i kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku dostavi Ministarstvu zdravlja najkasnije do 30. novembra tekuće godine. Takođe je navedeno da su zbog povećanog obima posla u Urgentnom centru Kliničkog centra Srbije predmetni aparati preopterećeni, posebno u uslovima epidemije virusa COVID-19, te da su ili trajno prestali da rade ili da često nisu u funkciji zbog kvarova.

Naručilac je poziv za pregovaranje za sve tri partije uputio na adrese četiri privredna subjekta: „B. Braun Adria RSRB” d.o.o. Beograd, „Alpha Imaging” d.o.o. Beograd, „Medicom” d.o.o. Šabac i „Beolaser” d.o.o. Beograd). Pozivu za pregovaranje za prvu i drugu partiju (RTG aparat i laparaskopski stub) odazvao se po jedan ponuđač i njima je po sprovedenom postupku dodeljen ugovor po cenama identičnim procenjenim vrednostima za te partije. Na pregovore za partiju 3 (fiziodispanzer) nije se odazvao nijedan od pozvanih privrednih subjekata, pa je postupak za ovu partiju obustavljen.

O opravdanosti sprovođenja predmetnog pregovaračkog postupka, ali i svih drugih pregovaračkih postupaka javne nabavke rendgen i skener aparata sprovedenih krajem 2020. Kancelarija za javne nabavke dala je pozitivno mišljenje.

Takođe, u svim slučajevima u kojima je zahtevom za zaštitu prava osporen osnov sprovođenja pregovaračkog postupka zbog hitnosti Republička komisija je a priori prihvatila obrazloženje naručioca.

---

<sup>1</sup> <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/5767>

## ***Opravdanost primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva iz razloga izuzetne hitnosti (član 61, stav 1, tačka 2) ZJN)***

U konkretnom i svim drugim slučajevima nabavke rendgena i skenera sprovedenih krajem prošle godine primenom pregovaračkog postupka zbog hitnosti sporan je izbor postupka za nabavku predmetne medicinske opreme.

Naime, članom 61, stav 1, tačka 2) ZJN je propisano da naručilac može da sprovodi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva *u meri u kojoj je to neophodno, ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane događajima koje naručilac nije mogao da predvidi nije moguće postupiti u rokovima određenim za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem, s tim da okolnosti kojima naručilac opravdava izuzetnu hitnost ne smeju da budu prouzrokovane njegovim postupanjem.*

Imajući u vidu navedeno, za sprovođenje pregovaračkog postupka iz razloga hitnosti neophodno je da kumulativno bude ispunjeno nekoliko uslova:

- Da je predmet javne nabavke neophodan;
- Da su događaji koji su nastupili za naručioca bili nepredvidivi;
- Da hitnost nabavke proizilazi iz takvih događaja;
- Da hitnost situacije onemogućava poštovanje rokova utvrđenih za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem;
- Da se okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost ne mogu pripisati naručiocu.

S obzirom na navedeno, jasno je da se u konkretnom slučaju nijedan od razloga navedenih u obrazloženju naručioca nije mogao predstavljati razlog koji bi opravdao sprovođenje pregovaračkog postupka zbog hitnosti.

Pre svega, u vreme pokretanja predmetnog postupka, epidemija korona virusa nije predstavljala novu okolnost za naručioca, budući da je proglašena još u martu 2020. godine. Samim tim, činjenica da se usled epidemije povećao obim posla, odnosno broj korisnika ovih aparata nikako nije mogla predstavljati okolnost koju naručilac nije mogao da predvidi. Isto tako, loše stanje medicinske opreme na koje se poziva naručilac nije nastupilo iznenada kao posledica epidemije i povećanog obima posla. Loše stanje medicinske opreme je posledica starosti i eventualno lošeg planiranja zamene te opreme. Dakle, dotrajalost ovih aparata je činjenica koja je naručiocu morala bila poznata i pre pokretanja postupka.

Imajući u vidu navedeno, ove okolnosti za naručioca nikako nisu mogle da predstavljaju iznenadne događaje iz kojih proizilazi izuzetna hitnost postupanja. One su eventualno mogle da budu povod za nabavku predmetne medicinske opreme, ali u otvorenom ili nekom drugom transparentnom postupku javne nabavke, i uz obezbeđivanje konkurencije.

Takođe, Urgentni centar Kliničkog centra Srbije, koji se obratio Ministarstvu zdravlja sa zahtevom za nabavku navedene medicinske opreme, u trenutku pokretanja predmetnog postupka morao je imati na raspolaganju odgovarajuće medicinske aparate

i važeće ugovore za njihovo održavanje, pa nabavka novih, savremenijih uređaja nije mogla biti razlog za njihovu neodložnu nabavku.

Nadalje, činjenica da je Ministarstvo zdravlja 19.10.2020. godine dopisom obavestilo naručioca da su mu odobrena sredstva za nabavku RTG aparata, laparoskopskog stuba i fiziodispenzera, uz obavezu da sprovede postupak javne nabavke i dostavi celokupnu dokumentaciju o završenom postupku najkasnije do 30.11.2020. godine, nikako nije mogla da bude razlog za sprovođenje jednog netransparentnog postupka sa ograničenom konkurencijom kao što je to pregovarački postupak zbog hitnosti.

Kao okolnosti iz kojih proizilazi hitnost nabavke zakonodavac je imao u vidu događaje koji se objektivno nisu mogli predvideti, izbeći ili otkloniti (npr. elementarne nepogode i vanredne okolnosti), u šta svakako ne spadaju loše planiranje ili nalog državnog organa da se nabavka sprovede u određenom roku. Štaviše, može se reći da je ovakav razlog u potpunoj suprotnosti sa prirodom i svrhom pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva zbog hitnosti.

Evropska komisija je u Smernicama za sprovođenje javnih nabavki u uslovima pandemije COVID-19<sup>2</sup> čak ukazala na razliku između hitnosti i izuzetne hitnosti (*urgency* i *extreme urgency*). Za hitne slučajeve Komisija je preporučila pre svega sprovođenje otvorenog ili restriktivnog postupka sa skraćenim rokovima za podnošenje ponuda (tu mogućnost poznaje i naš zakon<sup>3</sup>). Tek ukoliko nije moguće postupiti u tako skraćenim rokovima, dakle u slučajevima izuzetne hitnosti, Komisija preporučuje sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva. Međutim, i tada, kako je naglašeno u Smernicama, uslove za sprovođenje pregovaračkog postupka treba tumačiti restriktivno, budući da se u ovoj vrsti postupka odstupa od načela transparentnosti.

A da u konkretnom slučaju nisu postojali razlozi za hitnu i neodložnu nabavku predmetne opreme potvrđuje i činjenica da je naručilac Obaveštenje o sprovođenju postupka objavio na Portalu tek 07.11.2020. godine, odnosno 19 dana pošto je primio dopis Ministarstva zdravlja da su mu odobrena sredstva.

---

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05))

<sup>3</sup> Članom 52, stav 6 ZJN je propisano da u otvorenom postupku naručilac može da skрати rok za podnošenje ponuda na 15 dana, ako rok od 35 odnosno 25 dana iz stava 3, tač. 1) i 2) ovog člana nije primeren iz razloga opravdane hitnosti, za koju naručilac poseduje valjane dokaze. Iz istih razloga, u restriktivnom postupku, ZJN propisuje mogućnost skraćenja roka za podnošenje prijave na 10 dana, odnosno 15 dana za podnošenje ponuda.

## IV ZAKLJUČAK

Predmetni postupak javne nabavke predstavlja još jedan u nizu primera netransparentne nabavke medicinskih sredstava u uslovima epidemije korona virusa kroz zloupotrebu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

Imajući u vidu zakonom propisane restriktivne uslove za primenu pregovaračkog postupka zbog izuzetne hitnosti, nesporno je da u konkretnom slučaju naručilac nikako nije mogao da sprovede ovaj postupak.

Da se radi o očiglednoj zloupotrebi pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, kao najmanje transparentnog postupka javne nabavke i postupka u kome je konkurencija po pravilu ograničena, upravo potvrđuje činjenica da je u istom periodu prošle godine i iz istih razloga sproveden čitav niz ovih postupaka radi nabavke rendgen i skener aparata. Posebno je sporno to što je u svim ovim postupcima kao jedan od razloga za hitno postupanje naveden nalog Ministarstva zdravlja da se javna nabavka sprovede u određenom roku, s obzirom da ovaj razlog ne predstavlja nikakvu iznenadnu i nepredvidivu okolnost u smislu zakona (kao što su poplave, vremenske nepogode i sl.). Dopuštanjem sprovođenja pregovaračkog postupka u navedenim slučajevima napravljen je opasan presedan, koji bi u budućnosti mogao da otvori prostor za brojne zloupotrebe.

Zbog toga posebno čudi pozitivno mišljenje Kancelarije za javne nabavke u pogledu osnovanosti primene pregovaračkog postupka zbog izuzetne hitnosti u svim navedenim slučajevima, ali i ponašanje Republičke komisije koja je u svim slučajevima u kojima je zahtevom za zaštitu prava bio osporen osnov sprovođenja pregovaračkog postupka zbog hitnosti, a priori prihvatila obrazloženje naručioca.

Imajući u vidu navedeno, možemo konstatovati da predmetni, ali i drugi pregovarački postupci sprovedeni krajem prošle godine radi nabavke medicinske opreme predstavljaju potvrdu obrasca ponašanja vlasti i nadležnih državnih organa u Srbiji koji zakone tumače i primenjuju na način i u vreme koje im odgovara, ne prezajući ni od suspenzije zakonskih odredbi u situacijama kada one predstavljaju prepreku ostvarenju njihovih ciljeva (ili, bolje reći, interesa).