



PRAVNI **SKENER** +

ANALIZA JAVNIH NABAVKI MEDICINSKOG KISEONIKA



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Autor:

Marina Mijatović

Saradnica na istraživanju:

Jelena Stanković

Recenzenti:

Ana Toskić Cvetinović i Uroš Mišljenović

Izdavač:

Partneri Srbija

Za izdavača:

Blažo Nedić

Dizajn:

Ivana Zoranović

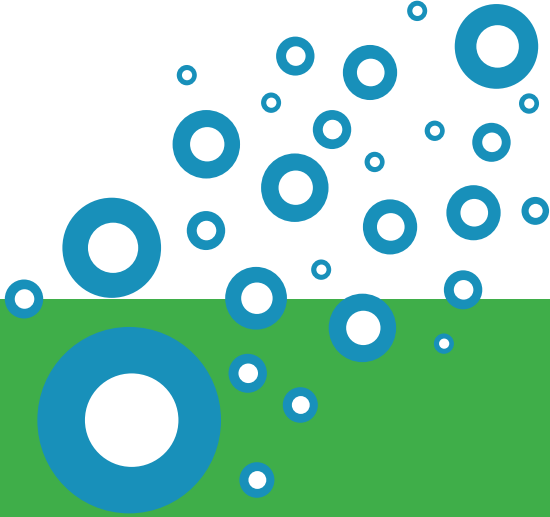
Beograd, januar, 2022.



Stavovi izraženi u ovom istraživanju ne moraju nužno odražavati stavove Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD, Američke agencije za međunarodni razvoj ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

UVOD.....	5
1. Odnos dve vrste postupaka javnih nabavki: otvoreni i pregovarački bez objavljivanja javnog poziva	6
JAVNA NABAVKA MEDICINSKOG KISEONIKA KROZ POSTUPAK KOJI JE SPROVELA OPŠTA BOLNICA PIROT – STUDIJA SLUČAJA	7
1. Prikaz plana javne nabavke Opšte bolnice Pirót za 2021. godine – prva verzija plana.....	8
2. Odnos procenjene vrednosti za medicinske gasove prema planu javnih nabavki za 2021. godinu Opšte bolnice Pirót.....	9
3. Izvod iz obaveštenja o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva	11
4. Izvod iz odluke o obustavi postupka od 12. aprila 2021. godine	12
DRUGI POJEDINAČNI PRIMERI JAVNE NABAVKE MEDICINSKIH GASOVA...	15
1. Specijalna bolnica za nespecifične plućne bolesti Sokobanja	15
2. Kliničko-bolnički centar Zvezdara	16
3. Klinički centar Vojvodine	17
4. Klinički centar Srbije	18
ZAKLJUČAK.....	21





UVOD

Sa proglašenjem pandemije virusa SARS-CoV-2 u zdravstvenim ustanovama širom Srbije povećana je potrošnja medicinskog kiseonika za potrebe lečenja pacijenata koji su se zarazili virusom SARS-CoV-2

Istovremeno u Bosni i Hercegovini pojavile su se informacije o malverzacijama prilikom nabavke medicinskog kiseonika,¹ kao i informacije o tome da nije uopšte nabavljan medicinski kiseonik, već industrijski, koji je daleko jeftiniji, ali je i štetan po zdravlje. Iz tog razloga, javnost u Srbiji se zainteresovala za nabavke medicinskog kiseonika, te je organizacija Pravni skener analizirala javne nabavke medicinskih gasova.

Postupci javnih nabavki medicinskih gasova koji su bili predmet analize su oni na koje se primenio Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) koji je počeo da se primenjuje 01. jula 2020. godine.²

Pretraga javnih nabavki medicinskih gasova na Portalu javnih nabavki (u daljem tekstu: Portal) je veoma složena zbog neujednačenog unosa naziva predmeta javne nabavke i unošenja različitog CPV-a.³

- 1 <https://www.slobodnaevropa.org/a/blog-kisik-banjaluka-nestastica-korona/31483789.html>; <https://www.dw.com/bs/kiseoni%C4%8Dka-mulja%C5%BEa-u-rs/a-59334031>; <https://www.danas.rs/svet/afera-kiseonik-u-bih-vlast-tvr-di-da-je-kiseonik-ispravan-opozicija-i-dalje-ukazuje-na-propuste/>
- 2 Službeni glasnik RS, broj 91/2019
- 3 Član 2 stav 1 tačka 23: „opšti rečnik nabavke (Common Procurement Vocabulary – CPV) je jedinstveni sistem klasifikacije predmeta javne nabavke koji se primenjuje u postupku javne nabavke kojim se istovremeno obezbeđuje usklađenost sa drugim postojećim klasifikacijama“

Naziv predmeta:

1. gas,
2. medicinski kiseonik,
3. medicinski gas,
4. kiseonik.

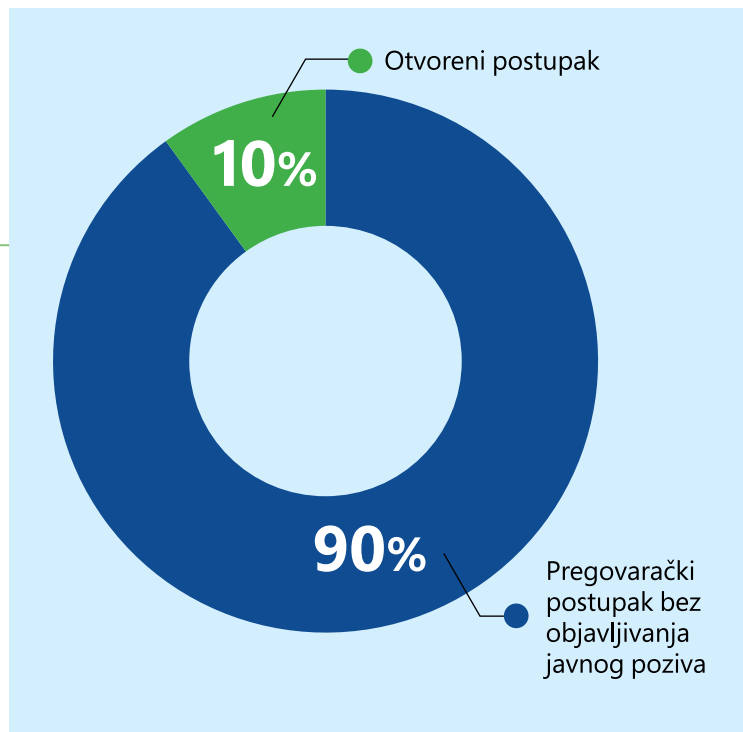
CPV:

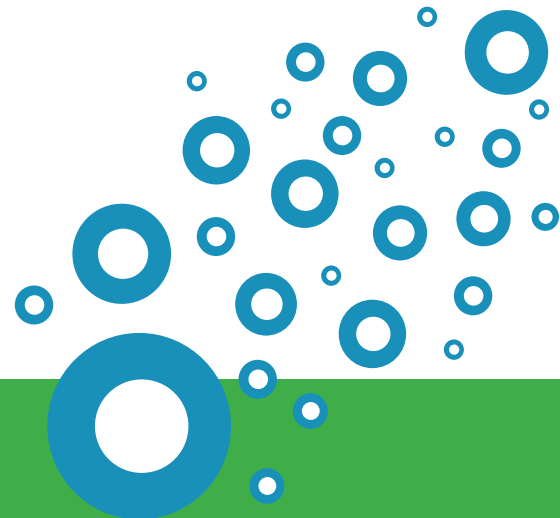
1. 24111500 - Gasovi za medicinske namene (81 postupak),
2. 24111900 – Kiseonik (25 postupak),
3. 24111000 - Vodonik, argon, retki gasovi, azot i kiseonik (24 postupka),
4. 33600000 – Farmaceutski proizvodi (7 postupaka – medicinski gasovi; 6 – medicinski kiseonik),
5. 24112300 – Gasovita neorganska kiseonikova jedinjenja (1 postupak).

Od stupanja na snagu ZJN od jula 2020. godine do decembra 2021. godine na Portalu je za medicinske gasove obrađeno 144 postupka po svim navedenim CPV. Najveći broj postupaka pripada vrsti otvorenih, dok je manji procenat postupaka pregovarački bez objavljivanja javnog poziva.

1. Odnos dve vrste postupaka javnih nabavki: otvoreni i pregovarački bez objavljivanja javnog poziva

Ponudlač koji se jedini pojavljuje u svim javnim nabavkama medicinskog kiseonika jeste Messer tehnogas a.d. Beograd, kompanija za proizvodnju i promet industrijskih, medicinskih i specijalnih gasova i prateće opreme.





JAVNA NABAVKA MEDICINSKOG KISEONIKA KROZ POSTUPAK KOJI JE SPROVELA OPŠTA BOLNICA PIROT – STUDIJA SLUČAJA

Svaka zdravstvena ustanova ima obavezu da pre pokretanja postupka javne nabavke objavi plan javnih nabavki u kojem se predviđa predmet javne nabavke, vrsta postupka i vremenski interval pokretanja (kvartali).

Opšta bolnica Pirot je svoj plan javnih nabavki za 2021. godinu objavila 02. februara 2021. godine. U toku godine, a do momenta analize sprovedeno je osam izmena (na Portalu je objavljeno devet dokumenata).⁴⁴ U prvom planu bolnica je predvidela nabavku pod nazivom „medicinski gasovi“ sa CPV-om - 24111900 – Kiseonik čija je procenjena vrednost osam miliona dinara. Nabavku je trebalo sprovesti u prvom kvartalu 2021. godine.

4 <https://jnportal.ujn.gov.rs/plan-eo/3762>

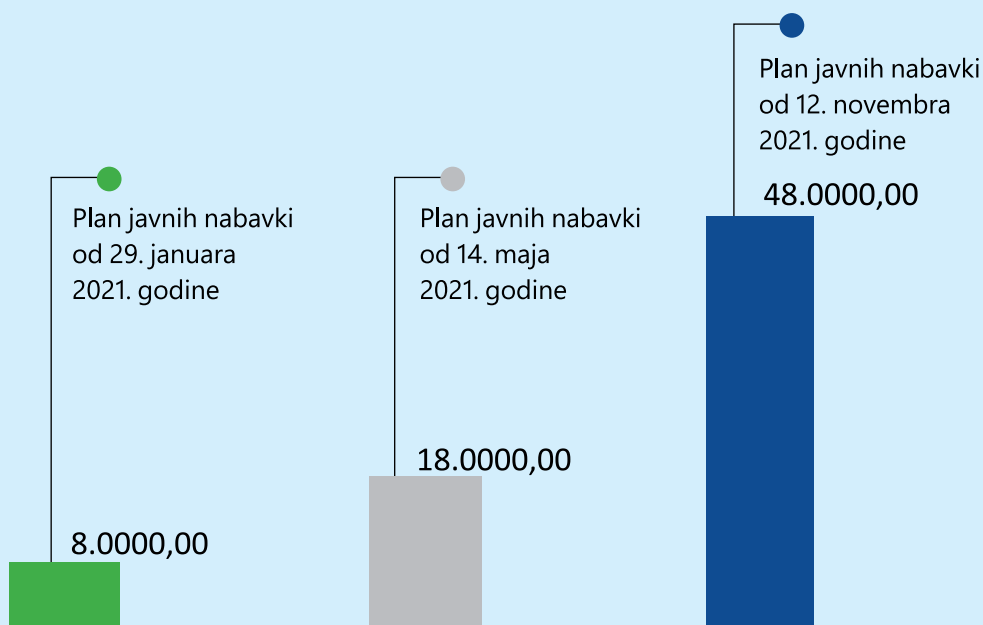
1. Prikaz plana javne nabavke Opšte bolnice Pirot za 2021. godine – prva verzija plana

ПЛАН ЈАВНИХ НАБАВКИ

Наручилац	ОПШТА БОЛНИЦА ПИРОТ									
Година плана	2021									
Верзија плана	1									
Датум усвајања	29.01.2021									
Рбр	Врста предмета	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Оквирно време покретања	ЦПВ	НСТЈ извршења / испоруке	Техника	Спроводи други наручилац	Напомена
0001	Добра	Уље за ложење нискоиспорно (НС-С)	30,745,000.00	Отворени поступак	1. квартал	09135100 - Лож уље	PC226 - Пиротска област			
0002	Добра	Електрична енергија (ЦН)	20,833,333.00	Отворени поступак	3. квартал	09310000 - Електрична енергија	PC226 - Пиротска област			
0003	Добра	Набавка горива за службена моторна возила ОБ Пирот (нафта и нафтни деривати)	1,235,000.00	Отворени поступак	3. квартал	09100000 - Горива	PC226 - Пиротска област			
0004	Добра	Административни материјал	2,375,000.00	Отворени поступак	1. квартал	22000000 - Штампани материјал и сродни производи	PC226 - Пиротска област			
0005	Добра	Набавка заштитне опреме	1,000,000.00	Отворени поступак	1. квартал	18000000 - Одећа, обућа, пртљак и прибор	PC226 - Пиротска област			
0006	Добра	Лекови у здравственој установи (ЦН)	50,000,000.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0007	Добра	Лекови са Д Листе лекова	263,636.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област			
0008	Добра	Цитостатици са Д Листе лекова	909,091.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област			
0009	Добра	Цитостатици са Листе лекова (ЦН)	9,693,636.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0010	Добра	Лекови са Листе Ц (ЦН)	8,882,727.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0011	Добра	Лекови за хемофилију (ЦН)	18,336,364.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0012	Добра	Медицински потрошни материјал	29,955,752.00	Отворени поступак	1. квартал	33140000 - Медицински потрошни материјал	PC226 - Пиротска област			
0013	Добра	Реагенси за лабораторију (ЦН)	20,000,000.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0014	Добра	Потрошни материјал за операцију катаракте и уградњу интраокуларних сочива (ЦН)	1,441,667.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0015	Добра	Импланти у ортопедији (ЦН)	6,564,545.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област			
0016	Добра	Остали уградни материјал у ортопедији (ЦН)	4,456,364.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0017	Добра	Остали уградни материјал у ортопедији	1,818,182.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област			
0018	Добра	сочива (ЦН)	398,182.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0019	Добра	хируршке мрежице	568,182.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област			
0020	Добра	Материјал за дијализу (ЦН)	20,230,000.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0021	Добра	Материјал за дијализу	1,636,364.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област			
0022	Добра	Лекови за дијализу (осим еритропоетина) (ЦН)	1,818,182.00	Отворени поступак	1. квартал	33600000 - Фармацеутски производи	PC226 - Пиротска област		101288707 - Републички фонд за здравствено осигурање	
0023	Добра	Медицински гасови	8,000,000.00	Отворени поступак	1. квартал	24111900 - Кислород	PC226 - Пиротска област			
0024	Добра	Материјали за одржавање хигијене	3,126,667.00	Отворени поступак	1. квартал	39800000 - Производи за чишћење и полирање	PC226 - Пиротска област			
						15000000 - Храна, пиће, дуван и сродни	PC226 - Пиротска област			

U trećoj izmeni od 14. maja 2021. godine plan javne nabavke je dopunjen sa partijom 38 pod nazivom „medicinski gasovi“ sa CPV - 24111900 – Kiseonik čija je vrednost 10.181.818,00 dinara. Zatim, 12. novembra 2021. godine plan je dopunjen i sa partijom 49. Predmet javne nabavke je drugačije definisan „nabavka medicinskih gasova“, CPV - 24111900 – Kiseonik čija je procenjena vrednost 30 miliona dinara. Prema planu nabavka se sprovodi u poslednjem kvartalu. Dakle, od prvog plana javne nabavke do poslednje njegove izmene za nabavku medicinskih gasova predviđeno je 40 miliona dinara više.

2. Odnos procenjene vrednosti za medicinske gasove prema planu javnih nabavki za 2021. godinu Opšte bolnice Pirot



Opšta bolnica Pirot je u 2020. godini⁵ opredelila 3.000.000,00 dinara za nabavku medicinskih gasova, a izmena plana od 08. maja 2020. godine nije uticala na procenjenu vrednost medicinskih gasova. Oba ova plana su objavljena na starom Portalu. Međutim, na novom Portalu⁶ u toku 2020. godine bilo je šest izmena. U četvrtoj izmeni od 13. novembra 2020. godine dopunjen je plan sa novom stavkom “medicinski gasovi” čija je procenjena vrednost jedan million dinara i koja je trebalo da bude sprovedena u četvrtom kvartalu. Poslednja izmena plana je izvršena 23. decembra 2020. godine u kojoj je povećana nabavka medicinskih gasova. Jedino poslednji plan ne sadrži procenjenu vrednost i to samo jedne stavke, odnosno medicinskih gasova.

Od stupanja na snagu novog ZJN Opšta bolnica Pirot je u toku 2020. i 2021. godine sprovela šest postupaka javnih nabavki od kojih su tri otvorena - okončana, dva pregovaračka bez objavljivanja javnog poziva i jedan otvoreni – obustavljen.

U skladu sa planom, Opšta bolnica Pirot je pokrenula otvoreni postupak javne nabavke 28. oktobra 2020. godine⁷ koji je okončan 05. decembra 2020. godine kada je bolnica objavila obaveštenje o dodeli ugovora. Bolnici je stigla jedna ponuda od ponuđača Messer tehnogas a.d. koja je bila prihvatljiva (990.262,30 dinara).

Zatim, bolnica je do kraja godine sprovela još jedan postupak za koji je obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva objavila na Portalu 25. decembra 2020. godine.⁸ Mada procenjena vrednost nije objavljena u planu, na osnovu obaveštenja o dodeli ugovora zaključuje se da je procenjena vrednost 12.727.272,73 dinara, a da je ugovor zaključen na 12.692.460,94 dinara sa Messer tehnogas a.d. U pogledu ove poslednje javne nabavke, veoma je važno ukazati da je poslednja promena plana izvršena 23. decembra i da je ona objavljena na Portalu 25. decembra 2020. godine, dok je obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva postavljeno već 26. decembra 2020. godine.

Opravdanje za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva bolnica je pravdala primenjujući član 61 stav 1 tačku 2:

„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.“

Istovremeno, primena navedene norme oslobađa naručioca (bolnicu) da Kancelariji za javne nabavke (u daljem tekstu: Kancelarija) dostavi obrazloženje i svu dokumentaciju u vezi sa razlozima

5 <http://portal.ujn.gov.rs/Planovi/PlanJavneNabavke.aspx?idd=152519>

6 <https://jnportal.ujn.gov.rs/plan-eo/803>

7 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/4838>

8 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/10588>

koji opravdavaju sprovođenje te vrste postupka. Prema redovnom toku stvari, Kancelarija bi nakon ispitivanja dokumentacije naručiocu dostavila mišljenje o osnovanosti sprovođenja postupka.⁹ Ipak, u konkretnoj situaciji postupak javne nabavke medicinskog gasa se izuzima iz pojedinih faza i omogućava bolnici da sprovede postupak kroz manju transparentnost.

3. Izvod iz obaveštenja o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva

Молимо објасните на јасан и разумљив начин зашто је додела уговора без објављивања јавног позива законита, наводећи релевантне чињенице и, према потреби, правне закључке у складу са Законом:

У складу са чланом 61. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ бр. 91/19) предвиђено је да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања јавног позива, ако због изузетне хитности проузроковане догађајима које наручилац није могао да предвиди, није могуће поступити у роковима одређеним за отворени поступак или рестриктивни поступак или конкурентни поступак са преговарањем или преговарачки поступак са објављивањем, с тим да околности којима наручилац оправдава изузетну хитност не смеју да буду проузроковане његовим поступањем.

Општа болница Пирот је од 01.12.2020. године укључена у систем ЦОВИД болница. Због тога је потрошња медицинског кисеоника многоструко повећана. Повећањем броја заражених пацијената вирусом ЦОВИД 19, наступиле су ванредне околности које су проузроковале повећану потрошњу медицинског кисеоника. Неопходно је да се хитно обезбеди континуирано снабдевање болнице медицинским кисеоником, а за лечење пацијената заражених вирусом ЦОВИД 19.

Општа болница Пирот је спровела поступак јавне набавке мале вредности број 22/2020 – Медицински и технички гасови и закључила уговор број 05-305 од 30.03.2020. године. Вредност потписаног уговора је 2.995.777,36 динара без ПДВ-а. Тај уговор је закључен на период од 12 месеци.

Због новонастале ситуације и проглашене пандемије обољења изазваним вирусом ЦОВИД 19, потребе за медицинским кисеоником су се знатно повећале. Наведени уговор је реализован до 26.11.2020. године, јер су утрошена уговорена финансијска средства.

Да би обезбедили снабдевање ОБ Пирот медицинским гасовима, пре свега медицинским кисеоником, благовремено је извршена измена Плана набавки у оквиру расположивих средстава за 2020. годину, спроведена је јавна набавка и закључен је нови уговор број 05-974 од 18.11.2020. године. Уговор је закључен на вредност 990.262,30 динара без ПДВ-а, односно 1.090.044,52 динара са ПДВ-ом.

С обзиром да је ОБ Пирот укључена у систем ковид болница почев од 01.12.2020. године, потрошња медицинског кисеоника је многоструко повећана.

Имајући у виду да је уговор број 05-974 истеко због утрешка финансијских средстава, неопходно је вршити даљу набавку кисеоника.

Правни основ: Члан 61. став 1. тач. 2)

У току 2021. године прву јавну набавку медицинских гасова болница је покренула у првом кварталу, али је она обустављена због грешакa које је наручилац направио у конкурсној документацији.¹⁰ Међутим, у одлуци о обустави поступка од 12. априла 2021. године види се да је само Messer tehnogas a.d. доставио понуду коју је болница оценила као неприхватљиву.

9 Члан 62 став 9 ЗЈН

10 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/22500>

4. Izvod iz odluke o obustavi postupka od 12. aprila 2021. godine

Isti postupak je pokrenut 24. aprila 2021. godine i okončan je 14. maja 2021. godine¹¹ kada je objavljeno obaveštenje o dodeli ugovora. Novi postupak javne nabavke je sproveden u septembru 2021. godine,¹² a prema planu i informacijama na Portalu je trebalo da bude okončan u drugom kvartalu. I u trećem

Стручна оцена

Понуђач	Прихватљиво	Одбијено или се не разматра	Износ	Износ (са ПДВ)	Валута
МЕССЕР ТЕХНОГАС АД БЕОГРАД	НЕ	ДА	7.847.442,09	8.632.186,30	РСД
Напомена уз преглед понуде:	Приликом припреме техничке спецификације дошло је до грешке од стране Наручиоца у обрасцу структуре понуђене цене. Наиме, Наручилац је исказао потребу у обрасцу опис и спецификације под ставком за 5. Медицински азот субоксид - делимично течни, док је у обрасцу структуре понуђене цене дошло до техничке грешке и стоји ставка 5. Течни азот у ванредним судовима без притиска.				
Образложење разлога одбијања или неразматрања:	Приликом припреме техничке спецификације дошло је до грешке од стране Наручиоца у обрасцу структуре понуђене цене. Наиме, Наручилац је исказао потребу у обрасцу опис и спецификације под ставком за 5. Медицински азот субоксид - делимично течни, док је у обрасцу структуре понуђене цене дошло до техничке грешке и стоји ставка 5. Течни азот у ванредним судовима без притиска.				
Разлог за одбијање неприхватљивих понуда/пријава или других основа према Закону због којих се понуда/пријава више не разматра:					

утврђени су други недостаци због којих није могуће утврдити стварну садржину понуде или није могуће упоредити је са другим понудама

Обустава се	ДА
Правни основ за обуставу	Члан 147. став 1. тач. 8) - наручилац након прегледа и стручне оцене понуда утврди да су све понуде неприхватљиве
Образложење обуставе	Приликом припреме техничке спецификације дошло је до грешке од стране Наручиоца у обрасцу структуре понуђене цене. Наиме, Наручилац је исказао потребу у обрасцу опис и спецификације под ставком за 5. Медицински азот субоксид - делимично течни, док је у обрасцу структуре понуђене цене дошло до техничке грешке и стоји ставка 5. Течни азот у ванредним судовима без притиска.
Сукоб интереса који је утврђен и мере које су поводом тога предузете	
Додатни подаци / Напомена	

postupku u toku 2021. godine samo je Messer tehnogas a.d. dostavio ponudu koja je bila prihvatljiva, a predviđeno trajanje ugovora je 12 meseci. Bolnica je u toku postupka izvršila ispravke tehničke dokumentacije:

„Razlog za izmenu tehničke dokumentacije su tehničke prirode a izazvani su velikom potrošnjom medicinskih gasova, a usled pandemije izazvane bolešću COVID 19. Stanica za razvod medicinskih gasova je izgrađena 1984. godine i nije projektovana za veliku potrošnju medicinskih gasova. Nabavkom (Tečni kiseonik paletxyz Jumbo 1000L- Lox-med 920kg) bi obezbedili kontinuirano snabdevanje bolnice medicinskim kiseonikom i prevazišli tehničke probleme koji su trenutno prisutni u stanici za medicinske gasove.“

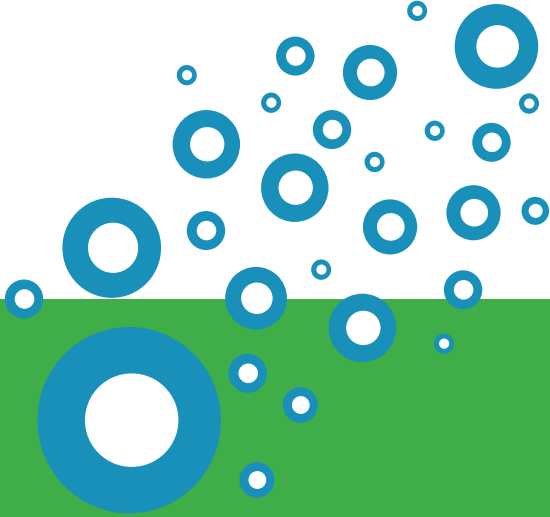
11 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/26467>

12 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/48399>

U poslednjem kvartalu 2021. godine bolnica je pokrenula pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva.¹³ Procenjena vrednost medicinskog gasa je 30 miliona dinara, ali je sa ponuđačem Messer tehnogas a.d. ugovorena vrednost 13.871.673,00 dinara. Bolnica je dobila samo jednu ponudu. U obrazloženju pravnog osnova za pokretanje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, bolnica se pozvala na član 61 stav 2 ZJN, a kao argumentaciju je navela ukupne količine potrošnje medicinskog kiseonika tokom 2020. godine i prosečnu dnevnu potrošnju u decembru iste godine. S obzirom na to da je bolnica imala podatke potrošnje za decembar 2020. godine na koje se poziva, ne može se smatrati opravdanim hitnost postupka i vanredna epidemiološka situacija. U konkretnom slučaju, bolnica je imala obavezu da uradi projekciju potrošnje jer se nalazi u COVID-19 režimu od 01. decembra 2020. godine.

13 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/56937>





DRUGI POJEDINAČNI PRIMERI JAVNE NABAVKE MEDICINSKIH GASOVA

1. Specijalna bolnica za nespecifične plućne bolesti Sokobanja

Ova bolnica je objavila obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. Poziv je bio upućen na adrese sve tri kompanije koje se na teritoriji Srbije bave proizvodnjom i prometom medicinskih gasova, ali je ponudu jedino dostavila kompanija Messer tehnogas a.d. sa kojom je i zaključen ugovor o javnoj nabavci. Vrednost javne nabavke je bila procenjena na 4.940.650,00 dinara, dok je vrednost ponude i zaključenog ugovora 4.914.650,00 dinara.¹⁴

Razlog zbog kojeg je bio sproveden pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva jeste hitnost prouzrokovana događajima koje naručilac nije mogao da predvidi. Naručilac je razlog obrazložio na sledeći način:

„Specijalna bolnica za nespecifične plućne bolesti „Sokobanja“ je na osnovu naloga Ministarstva zdravlja RS, a u skladu sa epidemiološkom situacijom prešla u COVID sistem rada dana 18.09.2021. godine. Kako je u Plan javnih nabavki za 2021. godinu za medicinski kiseonik planirana količina samo za redovno poslovanje i da su zalihe istog pri kraju, neophodno je sprovođenje postupka po

¹⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/49104>

hitnosti, za potrebe COVID bolnice s obzirom da je medicinski kiseonik preko potreban pacijentima koji će biti podvrgnuti tretmanu lečenja od koronavirusa. Iz tih razloga nije bilo moguće postupiti u rokovima koji su predviđeni prilikom sprovođenja otvorenog postupka.“

S obzirom na činjenicu da pandemija virusa SARS-CoV-2 u svetu traje već skoro dve godine i da su tokom 2020. godine mnoge zdravstvene ustanove bile u COVID sistemu, odnosno bile su prebačene u sistem lečenja samo onih pacijenata koji su bili zaraženi virusom SARS-CoV-2, neplaniranje nabavke većih količina medicinski gasova, između ostalog kiseonika, može se smatrati nekom vrstom neadekvatnog planiranja javnih nabavki i neodgovornim poslovanjem. Ovo posebno iz razloga što javne nabavke predviđene u planu javnih nabavki ne moraju da se sprovedu, odnosno ne moraju se nabaviti planirane količine. Kako bi se neka javna nabavka sproveda ona mora biti predviđena godišnjim planom javnih nabavki.

U skladu sa napred navedenim primerom javne nabavke koja se sprovodi zbog hitnosti, član 88 stav 7 ZJN ostavlja mogućnost naručiocima da *u izuzetnim slučajevima, kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati ili iz razloga hitnosti, naručilac može da pokrene postupak javne nabavke i ako nabavka nije predviđena u planu javnih nabavki*, čime se otvara mogućnost zloupotrebe sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

2. Kliničko-bolnički centar Zvezdara

Bolnica je u planu za 2020. godine predvideo je da se postupak za nabavku medicinskih gasova sprovede u trećem kvartalu i da se sa jednim ponuđačem zaključi okvirni sporazum za naredne četiri godine.¹⁵ U skladu sa ovim planom, u prvom planu za 2021. godinu nije predviđena nabavka medicinskih gasova. Međutim, u trećoj izmeni plana od 13. aprila 2021. godine dodaje se nova stavka za medicinske gasove koju je trebalo pokrenuti u trećem kvartalu.¹⁶

Kliničko-bolnički centar Zvezdara je u septembru 2020. godine sproveo javnu nabavku medicinskih gasova i zaključio okvirni sporazum sa jednim ponuđačem Messer tehnogas a.d na period od četiri godine.¹⁷

U novembru 2021. godine Kliničko-bolnički centar Zvezdara je pokrenuo javnu nabavku medicinskih gasova za period od četiri godine.¹⁸ Jedini ponuđač je bio Messer tehnogas a.d. Naručilac je sa izabranim ponuđačem zaključio okvirni sporazum na period od četiri godine, sa procenjenom vrednošću okvirnog sporazuma u iznosu od 40.000.000,00 dinara.

15 <https://jnportal.ujn.gov.rs/plan-eo/478>

16 <https://jnportal.ujn.gov.rs/plan-eo/1711>

17 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/1058>

18 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/48081>

Obe javne nabavke su sprovedene u vremenskom okviru koji je određen u planu, ali važenje okvirnog sporazuma iz 2020. godine je četverostruko kraće. S obzirom na to da se u trećoj izmeni plana iz 2021. godine ne može pronaći obrazloženje, osnovano se postavlja pitanje da li je nabavka medicinskih gasova u 2021. godini sprovedena zbog potrošnje ili su istovremeno dva ugovora bila na snazi. Ako je postojala potreba za dodatnom nabavkom medicinskih gasova zbog potrošnje uzrokovane virusom SARS-CoV-2, zašto je Kliničko-bolnički centar Zvezdara zaključio novi okvirni sporazum na isti vremenski period sa istom ugovorenom vrednošću kada pandemija i dalje traje.

3. Klinički centar Vojvodine

Klinički centar Vojvodine je za potrebe COVID bolnice u Novom Sadu sproveo pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva za nabavku medicinskih gasova. Procenjena vrednost nabavke je bila 18.600.000,00 dinara bez PDV-a, dok je konačna ugovorena vrednosti 18.523.014,31 dinara bez PDV-a. Ponuđač sa kojim je zaključen ugovor jeste Messer tehnogas a.d.¹¹⁹⁹

Naručilac je opravdao sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva izuzetnom hitnošću nastalom zbog okolnosti na koje naručilac nije mogao da utiče, predviđene članom 61 stav 1 tačka 2 Zakona o javnim nabavkama, a radi otklanjanja elementarne nepogode izazvane pandemijom zarazne bolesti COVID-19.

Iako je tačan podatak da je COVID bolnica u Novom Sadu otvorena početkom septembra, opravdano se postavlja pitanje zašto Klinički centar Vojvodine nije blagovremeno, tokom trajanja izgradnje bolnice, sproveo otvoreni postupak javne nabavke medicinskih gasova i eventualno zaključio okvirni sporazum sa izabranim ponuđačem. Ovo posebno imajući u vidu da ne postoje objavljena dokumenta iz kojih bi se videlo kome se sve Klinički centar Vojvodine obratio povodom ove nabavke. U svim dostupnim dokumentima se navodi samo da je pristigla jedna ponuda, koja je ocenjena kao prihvatljiva i to ponuda Messer tehnogas a.d.

Ugovor je zaključen za period od 24.09.2021. godine do 31.12.2021. godine.

4. Klinički centar Srbije

Prema zvaničnim podacima o broju zbrinjavanja pacijenata, može se zaključiti da je COVID-19 bolnica u Batajnici (u daljem tekstu: bolnica Batajnica) najveća COVID-19 bolnica na teritoriji Srbije. Tako, nabavke kiseonika za ovu bolnicu su sa najvećom procenjenom vrednošću.

19 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/47471>

Međutim, za bolnicu Batajnica javne nabavke sprovodi Klinički centar Srbije (u daljem tekstu: KCS). KCS je u avgustu 2021. godine sproveo nabavku medicinskih gasova za potrebe bolnice Batajnica za period od 12 meseci sa procenjenom vrednošću 9.990.000,00 dinara. Ugovor je zaključen sa jedinim ponuđačem Messer tehnogas 06. septembra 2021. godine, a vrednost ugovora je iznosila 9.989.937,40 dinara.²⁰

Zbog nepredviđenih okolnosti i loše epidemiološke situacije, u septembru 2021. godine dolazi do izmene ugovora, povećava se ugovorena vrednost, pretpostavka je sa istovremenom promenom i količina. Cena se povećava za dodatnih 4.994.968,70 dinara, tako da cena zaključenog ugovora sada iznosi ukupno 14.984.906,10 dinara.

Isti predmet javne nabavke, tačni medicinski kiseonik u rezervoaru, KCS je nabavio putem javne nabavke za potrebe bolnice Batajnica u oktobru 2021. godine. Procenjena vrednost javne nabavke je bila 58.000.000,00 dinara, dok je ugovor zaključen sa jedinim ponuđačem Messer tehnogas a.d. za iznos od 57.995.960,00 dinara. Ugovor je zaključen 18. oktobra 2021. godine, takođe na period od 12 meseci.²¹

Univerzitetski Klinički centar Srbije (u daljem tekstu: UKCS)²² je za potrebe Klinike za infektivne i tropske bolesti u decembru 2020. godine sproveo pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva za nabavku paletloksa sa tačnim medicinskim kiseonikom od 1000 litara (920kg).²³ Takođe, naručilac nije ni objavio obaveštenje o opravdanosti sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva su obrazložili time da:

1. se radi o izuzetnoj hitnosti zbog okolnosti na koje naručilac nije mogao da utiče (član 61 stav 1 tačka 2 ZJN),
2. naručilac ne mora da objavi obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva ukoliko sporovodi javnu nabavku radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju bezbednost, zdravlje i živote ljudi, materijalna dobra ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuju vanredne situacije (član 62 stav 9 tačka 1).

Na osnovu odluke o dodeli ugovora može se zaključiti da je naručilac sprovodio istraživanje tržišta i da je tražio dostavljanje ponuda od tri ponuđača u Srbiji:

1. Sol Srbija d.o.o.
2. Linde gas Srbija d.o.o.
3. Messer tehnogas a.d.

20 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/43967>

21 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/46489>

22 Klinički centar Srbije (KCS) i Univerzitetski klinički centar Srbije (UKCS) su iste ustanove, ali je promenjen naziv.

23 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/10733>

Ponudu je dostavio jedan ponuđač, Messer tehnogas a.d. sa kojim je i zaključen ugovor na iznos od 8.377.182,00 dinara.

Tako je UKCS u januaru 2021. godine objavio poziv za sprovođenje javne nabavke medicinskih i tehničkih gasova za potrebe bolnice Batajnica. Procenjena vrednost javne nabavke je bila 9.990.000,00 dinara i ugovor je zaključen sa jedinim ponuđačem Messer tehnogas a.d. Beograd.²⁴

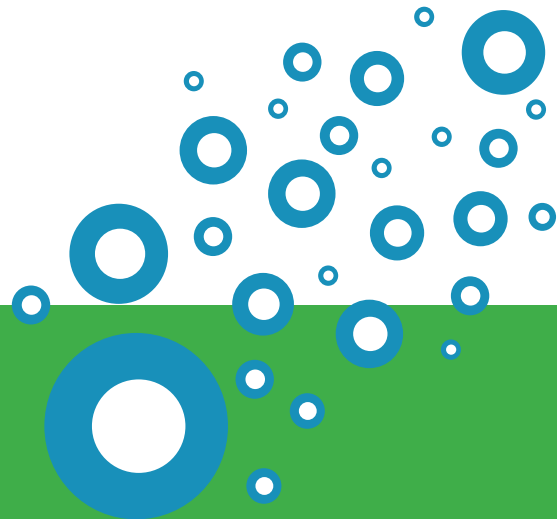
S obzirom na to da je u planu javnih nabavki UKCS u prvom kvartalu bilo predviđeno da će se sprovesti javna nabavka medicinskih i tehničkih gasova u vrednosti od 18.075.000,00 dinara, naručilac je ponovo sproveo postupak javne nabavke za isto dobro iz plana i u martu 2021. godine zaključio ugovor sa ponuđačem Messer tehnogas a.d. u vrednosti od 5.675.000,00 dinara.²⁵

Iako bi trebalo da se planirana javna nabavka sprovede u jednom postupku, nije poznat razlog ovakvog deljenja javnih nabavki.

²⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/13432>

²⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/17081>





ZAKLJUČAK

Zdravstvene ustanove su i pre pojave virusa SARS-CoV-2 planirale nabavku medicinskih gasova. Količine i procenjene vrednosti su bile znatno manje, a naručioci su sprovodili otvorene postupke.

Međutim, pojavom virusa SARS-CoV-2 povećala se potreba bolnica zbog rasta broja pacijenata. Zbog ove činjenice zdravstvene ustanove su često menjale planove u kojima je očigledna promena u procenjenim vrednostima i vrsti postupka. U odnosu na period pre virusa SARS-CoV-2, kada se sprovodio otvoreni postupak, zdravstvene ustanove pribegavaju manje transparentnom pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva.

Mada se prema uobičajenom toku, naručilac mora obratiti Kancelariji, podneti dokumentaciju i obrazloženje za pokretanje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, zdravstvene ustanove su koristile izuzetak koji ih oslobađa od obaveze dostavljanja dokumentacije. Naime, u svim obrazloženjima zdravstvene ustanove su se pozivale na član 61 stav 1 tačka 2 koji je direktno vezan i za član 62 stav 9 ZJN-a prema kojem naručiocu nije potrebno mišljenje Kancelarije u slučaju ugrožavanja zdravlja ljudi.

Pozivanje na članove koji isključuju usvajanje mišljenja Kancelarije moglo je biti opravdano tokom 2020. godine jer se nisu mogle predvideti potrebe za pacijente zaražene virusom SARS-CoV-2. Međutim, ako se u obrazloženjima za 2021. godine naručioci pozivaju na potrošnju (količine) medicinskih gasova za poje-

dinačne mesece u toku 2020. godine, hitnost i neočekivano velika potrošnja medicinskih gasova tokom 2021. godine ne može se prihvatiti kao razlog za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. Dakle, zdravstvene ustanove u obrazloženju navode potrošnju medicinskih gasova u 2020. godine, ali ovu činjenicu potpuno zanemaruju prilikom planiranja nabavke u 2021. godine i na taj način izbegavaju transparentniji postupak (otvoreni postupak). Čak su iskoristile primenu izuzetka da se izbegnu i sve faze pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva koji se odnosi na jednu vrstu nadzora (mišljenje Kancelarije za osnovanost primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva).

Kada je u pitanju sprovođenje postupka javne nabavke uočena je još jedna nepravilnost, a to je da su naručioci tokom godine sprovodili više postupaka za isti predmet javne nabavke (medicinski gasovi) i pored toga što je u planu predviđena jedna nabavka za definisanu procenjenu vrednost. Preciznije, ako zdravstvena ustanova u planu predvidi da će u prvom kvartalu sprovesti javnu nabavku kiseonika u vrednosti od npr. 20.000.000,00 dinara, a zatim sprovede jednu nabavku početkom kvartala u vrednosti od 10.000.000,00 dinara i drugu na kraju kvartala u vrednosti od 10.000.000,00 dinara, on nije postupio u skladu sa ZJN. Dakle, ako je u planu predviđena javna nabavka medicinskih gasova, naručilac ne može pokrenuti više postupaka i procenjenu vrednost deliti kroz postupke. Uočeni su i primeri da se bez izmene plana nabavka sprovede nabavke tokom narednog kvartala.

S druge strane, razmatrajući ponude i zaključene ugovore zaključuje se da u postupcima javnih nabavki medicinskih gasova nije zadovoljen kriterijum konkurencije ni u najmanjoj meri jer su se ugovori zaključivali uvek sa jednim ponuđačem, ali je i u svim analiziranim postupcima nabavke medicinskih gasova naručiocu dostavljena samo jedna ponuda od istog ponuđača. Bez obzira što se istraživanjem došlo do informacije da na tržištu postoje još dva privredna društva koja se bave proizvodnjom i prometom medicinskih gasova, Sol Srbija i Linde gas Srbija, u postupcima javnih nabavki medicinskih gasova nije bilo konkurentnosti.

Prema podacima Portala Linde gas Srbija a.d. je za medicinske gasove sa zdravstvenim ustanovama zaključio tri ugovora,²⁶ dok Sol Srbija d.o.o. ima samo jedan zaključen ugovor i to za industrijske gasove sa Institutom za onkologiju Vojvodine.²⁷

Ako se uzmu u obzir navedene činjenice, da postoji procena potreba iz 2020. godine, da su se naručioci pozivali na prethodne prosečne potrošnje, da je samo jedan isti ponuđač dostavljao ponudu i da su svi ugovori zaključeni sa istim ponuđačem, ne može se smatrati opravdanim sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.

26 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/37971>, <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/16400>, <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/14896>

27 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/32352>