

Marina Mijatović, Pravni skener

IZGRADNJA, REKONSTRUKCIJA I OPREMANJE ZDRAVSTVENIH USTANOVA

*Slučaj javne nabavke za projekat
„Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji“*

SADRŽAJ DOKUMENTA

SLUČAJ JAVNE NABAVKE ZA PROJEKAT „REKONSTRUKCIJA ČETIRI KLINIČKA CENTRA U SRBIJI“	2
PREPORUKE	8

Slučaj javne nabavke za projekat „Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji“

Od usvajanja prvog Zakona o javnim nabavkama 2002. godine¹ nijedno ulaganje u zdravstvene ustanove ne bi smelo da se sprovede bez postupka javne nabavke. Glavni cilj javne nabavke je smanjenje korupcije, povećanje konkurentnosti i transparentnosti, efikasnije trošenje sredstava. Tokom primene zakona, on je menjan više puta s tim što je 2013. godine donet potpuno novi Zakon o javnim nabavkama² koji se više približio standardima Evropske unije. Ipak, kada je u pitanju javna nabavka za izgradnju, rekonstrukciju i opremanje četiri klinička centra kršenje odredaba je na veoma visokom nivou što je utvrđeno uvidom u konkursnu dokumentaciju koja se nalazi na Portalu javnih nabavki i ukazivanjem na greške u prvim fazama postupka javne nabavke³.

Pored problema koji se tiče pravilnosti sprovođenja javnih nabavki bitno je naglasiti da se u konkretnom slučaju pokazalo da mehanizmi zaštite ne funkcionišu na način kojim bi se obezbedile adekvatne sankcije.

Početak sređivanja zdravstvenih ustanova u Srbiji je trebalo da počne potpisivanjem ugovora između Republike Srbije i Evropske investicione banke 08. decembra 2006. godine (Finansijski ugovor FiNo 23.761 (CS) SERAPIS). Projektom Republike Srbije predviđeno je da se modernizuju četiri klinička centra u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu. Evropska investiciona banka je procenila da je ukupna vrednost projekta 430 miliona evra. Da bi realizacija projekta imala smisla prvo su se morale sprovesti aktivnosti vezane za radove što bi značilo da je u početnoj fazi trebalo završiti sa rekonstrukcijom postojećih objekata ili izgradnjom novih. Tek nakon radova može se pristupiti opremanju ustanova, odnosno nabavci aparata.

Druga bitna stvar se odnosi na organizaciju postupaka javnih nabavki što prema Zakonu o javnim nabavkama znači da se posebno mora sprovesti javna nabavka dobara, radova i usluga. Dakle, prema logičkom sledu Ministarstvo zdravlja je moralo u potpunosti da sprovede postupak javnih nabavki za radove, a zatim da pristupi nabavljanju opreme.

Međutim, rokovi koji su postavljeni u ugovoru sa Evropskom investicionom bankom nisu ispoštovani i zbog toga su potpisani aneksi kojima je odložen završetak projekta. U aneksu ugovora je izmenjen rok i nakon promena ta odredba glasi: „Fizički završetak svih novih i rehabilitovanih zgrada planiran je za 31. decembar 2019. godine“. Iz priloženog se može zaključiti da se sa javnom nabavkom opreme moglo zastati do odluke Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i na taj način izbeći kršenje zakona i nastanak štete.

Najveći problemi su nastali kada se počelo sa javnom nabavkom dobara za Klinički centar Niš, jer su greške u dokumentaciji koja je objavljena na Portalu javnih nabavki bile očigledne da je bilo jasno da sam pristup Ministarstva zdravlja kao naručioca nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, kao što je objašnjeno u ostatku teksta.

¹ Službeni glasnik RS, br. 39/2002 i 55/2004

² Službeni glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015

³ <http://www.pravni-skener.org/sr/javne-nabavke/pratimo-javne-nabavke/ministarstvo-zdravlja-sifra-1325927-broj-82016-nabavka-opreme-za-potrebe-klinickog-centra-nis/>

Koraci Ministarstva zdravlja - Ministarstvo zdravlja je 20. decembra 2016. godine objavilo poziv za podnošenje ponuda. Predmet javne nabavke su dobra, odnosno nabavka opreme za potrebe Kliničkog centra Niš u okviru projekta „Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji“.

Odluka Ministarstva zdravlja je bila da se prvo počne sa unapređenjem Kliničkog centra Niš – radovi na rekonstrukciji i izgradnji, a zatim na nabavci opreme. Međutim, na osnovu uvida u dokumentaciju koja je objavljena na Portalu javnih nabavki⁴ zaključeno je da je već u početnim fazama nabavke opreme došlo do povrede ZJN.

Prvo kršenje ZJN je uočeno u određivanju koja **vrsta postupka javne nabavke** će se sprovesti. Ovo pitanje je veoma važno jer se razlikuju faze postupka koje dalje utiču na prava i obaveze kako naručioca tako i ponuđača. U cilju smanjenja korupcije i malverzacije tokom javne nabavke mora se biti veoma pažljiv u izboru postupka da se ne bi povredio princip konkurentnosti. Pre objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, Ministarstvo zdravlja je na Portal javnih nabavki postavilo prethodno obaveštenje prema kojem je planirano da se sprovede pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Međutim, u kasnijoj fazi postupak je prerastao u otvoreni. Glavna razlika između pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda i otvorenog je u transparentnosti. Otvoreni postupak omogućava veću konkurentnost, a u konkretnom slučaju ispunjeni su svi uslovi da se vodi otvoreni postupak.

Drugi propust naručioca se ogleda u obaveštenju da li je **javna nabavka oblikovana po partijama**. To znači da ukoliko se nabavlja različita oprema koja se može nabaviti od različitih ponuđača, naručilac je ima obavezu da odredi grupe (partije) proizvoda tako da se obezbedi učešće većeg broja ponuđača. Da je nabavka dobara bila podeljena po partijama to bi omogućilo da u utakmici istovremeno učestvuje veliki broj ponuđača. Ipak, Ministarstvo zdravlja nije postupilo u skladu sa zakonom i potpuno je iz javne nabavke isključilo manje ponuđače što znači da nije ni postojala konkurentnost u procesu. Ministarstvo zdravlja je u dokumentaciji navelo listu od 114 različitih dobara koja su organizovana kao jedna partija što znači da jedan ponuđač mora imati sva dobra sa karakteristikama koje je naručilac postavio. Ovakvo postupanje Ministarstva zdravlja stvorilo je sumnju da uslove koji se nalaze u konkursnoj dokumentaciji može da ispuni samo jedan ponuđač što predstavlja osnov da potencijalni ponuđači pokrenu postupak za zaštitu prava pred Republičkom komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=945303>

Potencijalni ponuđači su podneli zahteve za zaštitu prava koji su se odnosili na konkursnu dokumentaciju (pre otvaranja ponuda i pre potpisivanja ugovora sa ponuđačem) i na odluku o dodeli ugovora (nakon izbora koja ponuda je izabrana). To znači da su ponuđači smatrali da postoje povrede zakona u svim fazama postupka. Ponuđači koji su podneli zahteve za zaštitu prava:

1. MEDICOM doo iz Šapca – zahtev za zaštitu prava je podnet na konkursnu dokumentaciju
2. GETINGE GROUP doo iz Beograda – zahtev za zaštitu prava je podnet na konkursnu dokumentaciju
3. TREN doo iz Niša – zahtev za zaštitu prava je podnet pre otvaranja ponuda
4. ODELGA MED GES MBH iz Austrije i MON PET iz Beograda – zahtev za zaštitu prava je podnet na odluku o dodeli ugovora

Koraci Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavke - Nakon podnošenja zahteva za zaštitu prava, a u cilju ispravnog sprovođenja postupka, Ministarstvo zdravlja je trebalo da zastane sa daljim sprovođenjem postupka javne nabavke. Međutim, postupak je nastavljen tako što je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija) dala saglasnost za nastavak postupka. Svoju odluku Republička komisija je zasnovala na činjenicama koje je dostavilo Ministarstvo zdravlja. U argumentaciji Ministarstva zdravlja nije bilo nijednog objektivnog razloga, osim nabiranja podataka o broju pacijenata koji gravitiraju ka Kliničkom centru Niš, broju lekara, vrstama usluga i slično. Dakle, Ministarstvo zdravlja nije obrazložilo zašto se sa postupkom ne može zastati na 20 dana koliko je Republičkoj komisiji po zakonu određeno za donošenje odluke.

U članu 150 stav 1 ZJN predviđeni su uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi se postupak javne nabavke nastavio kada je podnet zahtev za zaštitu prava. Jedan od uslova podrazumeva da bi **zastoj postupka prouzrokovao ozbiljne teškoće u radu naručioca ili interesu Republike Srbije**. Posebno je bitno napomenuti da je naručilac morao uzeti u obzir **složenost i obim javne nabavke i da je bilo potrebno da se uračuna vreme za donošenje odluke po zahtevima za zaštitu prava**. Pored navedenog, ne može se smatrati opravdanim hitnost nastavka javne nabavke jer još uvek nisu završeni radovi na objektima u okviru Kliničkog centra Niš.

Mada je ZJN prilično detaljan i jasan u svojim odredbama, postoje situacije koje se mogu zloupotrebiti i tako načiniti ozbiljna šteta potencijalnim ponuđačima, budžetu Republike Srbije i obesmisлити regulativa za javne nabavke. Radnje naručioca u ovom postupku vodile ka zloupotrebi člana 163 ZJN i stvaranju pravne situacije u kojoj će biti nemoguće da se ugovor poništi i ako Republička komisija poništi javnu nabavku.

Šta je konkretno uradila Republička komisija? Nakon što je odobrila da Ministarstvo zdravlja nastavi sa postupkom, Republička komisija je donela odluke kojim je utvrdila da **postupak javne nabavke sadrži greške i da se ne sprovodi u skladu sa zakonom**. Pošto je Republička komisija usvojila zahteve ponuđača za zaštitu prava i poništila javnu nabavku⁵ to bi značilo da se i zaključeni ugovor mora poništiti, a da se postupak javne nabavke ponovo sprovede. Istovremeno, ako bi se postupak javne nabavke realizovao iz početka, sve greške u konkursnoj dokumentaciji bi se morale ukloniti.

Ponuđači kojima je usvojen zahtev za zaštitu prava, pošto su uspeli u postupku, imaju pravo da preduzmu mere koje će da dovedu do izvršenja, odnosno do postupanja po odluci Republičke komisije. S druge strane, Republička komisija ima mogućnost da nadležnom sudu podnese tužbu za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci kada sazna da je ugovor ništav (član 163 ZJN).

U međuvremenu, dok je trajao postupak pred Republičkom komisijom, Ministarstvo zdravlja je okončalo postupak javne nabavke, zaključilo ugovor sa izabranim ponuđačem i započeo sa instaliranjem opreme.

Nastavak nabavki u okviru projekta „Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji“ - Pored javne nabavke za Klinički centar Niš, na osnovu istog projekta 16. marta 2017. godine je objavljen poziv za rekonstrukciju Kliničkog centra Srbije⁶. Pre otvaranja ponuda „Neosia“ SpA, Via Gaetano de Castillia 6A, 20124 Milan, Italia je podnela zahtev za zaštitu prava. Naručilac, Ministarstvo zdravlja, je u obaveštenju⁷ od 12. maja 2017. godine doneo odluku da ne zaustavlja dalje aktivnosti u postupku javne nabavke. Ovo znači da se **postupak javne nabavke nastavlja uprkos činjenici da je podnet zahtev za zaštitu prava**. Kao što je objašnjeno u primeru javne nabavke za opremanje Kliničkog centra Niš, naručilac mora da opravda nastavak postupka, a za to je neophodno da budu ispunjeni zakonski uslovi i da šteta koja može nastati bude ozbiljna, odnosno da se ugrožava rad naručioca i interes Republike Srbije.

Zaključak - Ako se uzme u obzir analiza javne nabavke za opremanje Kliničkog centra Niš i javna nabavka za nabavku radova za Klinički centar Srbije⁸ jasno je da će postati praksa naručioca da nastavlja sa postupkom i pored podnetog zahteva za zaštitu prava. Ovde se dovodi u pitanje uloga Republičke komisija koja ne odlučuje objektivno i ne sagledava sve posledice koje mogu nastati ako se usvoji zahtev za zaštitu. U situacijama kada su podneti zahtevi za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za potrebe projekta “Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji”, njihov nastavak se ne sme odobriti sa obrazloženjem da je postoji hitnost i da se štite interesi građana (pacijenata) jer objava poziva za podnošenje ponuda kasni već sedam godina.

⁵ <http://www.kjn.gov.rs/sw4i/download/files/article/50-2017odlukark.pdf?id=21071>

⁶ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1408757>

⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjePodnetZahtevZaZastituPrava.aspx?idd=1480373&idp=1408757&vz=2>

⁸ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1408757>

Kao što je već rečeno, zahtev za zaštitu prava je podnet 12. maja 2017. godine, a prema članu 158 Republička komisija je dužna da odluku o zahtevu donese najkasnije u roku od 20 dana od prijema kompletne dokumentacije. Pošto je osnovna osobina postupka javnost, to bi značilo da odluka mora biti postavljena na sajt Republičke komisije i dostupna svim zainteresovanim stranama. Međutim, praksa Republičke komisije nije u skladu sa članom 158 i rok se retko poštuje. Posmatrajući postupak zaštite u javnim nabavkama potrebno je **povećati kapacitete Republičke komisije, ali i kroz monitoring uticati na povećanje objektivnosti rada ovog organa.**

Kontrolni mehanizam za odluke Republičke komisije je podnošenje tužbe Upravnom sudu, ali to ne odlaže sprovođenje javne nabavke ili potpisivanje i realizaciju ugovora. Odluka Upravnog suda može da bude poništavanje odluke Republičke komisije, ali se u praksi često dešava da Republička komisija ne postupi po nalogu Upravnog suda i da u ponovnom postupku donese istu odluku. Zbog toga se obesmišljava zaštita. Da bi se postigla svrha upravnog postupka i spora morale bi se izmeniti norme koje regulišu rokove postupaka po zaštiti.

Ako je **rok za donošenje odluke po zahtevu za zaštitu prava 20 dana** od prijema dokumentacije mora postojati obaveza Republičke komisije da se on poštuje. Zatim, upravni spor bi trebalo da bude hitan, a posebno kada je reč o zdravstvenim ustanovama i nabavkama dobara koji su bitni za rad zdravstvenih ustanova. Takođe, prilikom davanja saglasnosti za nastavak postupka kada je podnet zahtev za zaštitu, Republička komisija mora uzeti u obzir i ponašanje naručioca – da li je javna nabavka sprovedena na vreme u skladu sa planom javnih nabavki i da li je plan javnih nabavki napravljen prema realnim potrebama naručioca.

PREPORUKE

- Povećati kapacitete Republičke komisije za zaštitu prava
- U toku postupka po zahtevu za zaštitu prava više uključiti veštake kao stručnjake za određene oblasti
- Sprovesti edukaciju zaposlenih u Republičkoj komisiji za zaštitu prava
- Izmeniti propise koji se odnose na postupak zaštite tako postupak ima odliku hitnosti (uvesti kratke rokove)