

**Скупштина Републике Србије**  
**Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава**  
Трг Николе Пашића 13  
11000 Београд

**Република Србија**  
**Управа за јавне набавке**  
Немањина 22-26  
11000 Београд

На основу члана 28. став 9. Закона о јавним набавкама («Службени гласник РС», број 124/12) и члана 9. став 1. Правилника о грађанском надзорнику («Службени гласник РС», број 29/13) достављамо,

## **ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОМ ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Јавна набавка лекова са А и А1 Листе лекова у отвореном поступку  
(набавка бр. 404-1-110/15-6)

### **Наручилац:**

**Пословно име:** Републички фонд за здравствено осигурање  
**Адреса:** Јована Мариновића бр. 2, Београд  
**Интернет страница:** [www.rfzo.rs](http://www.rfzo.rs)

### **Грађански надзорник:**

ЦРТА - Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, по Одлуци Управе за јавне набавке број 119-01-66/2014 од 20.11.2014.

## С а д р ж а ј

1. Правни оквир за грађански надзор над предметном јавном набавком и извештавање о спроведеном поступку јавне набавке
2. Подаци о предмету набавке и поступку јавне набавке
  - 2.1. Предмет набавке
  - 2.2. Процена вредности јавне набавке
  - 2.3. Врста поступка јавне набавке
3. Припрема и ток поступка јавне набавке
  - 3.1. Активности пре покретања поступка јавне набавке
  - 3.2. Покретање поступка јавне набавке и увид у документацију пре објављивања позива за подношење понуда
  - 3.3. Објављивање позива за подношење понуда и конкурсне документације
  - 3.4. Конкурсна документација
    - 3.4.1. Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке
    - 3.4.2. Критеријуми и елементи критеријума
    - 3.4.3. Упутство за подношење захтева за заштиту права
  - 3.5. Поступак јавне набавке до момента истека рока за подношење понуда
  - 3.6. Поступак отварања понуда
  - 3.7. Извештај о стручној оцени понуда и одлука о закључењу оквирних споразума
  - 3.8. Поступак заштите права
    - 3.8.1. Садржина захтева за заштитпу права који је поднео грађански надзорник
    - 3.8.2. Садржина захтева за заштитпу права који је поднела фирма „Veluro“ и „SANDOZ“
4. Сарадња наручиоца и грађанског надзорника

## **1. Правни оквир за грађански надзор над предметном јавном набавком и извештавање о спроведеном поступку јавне набавке**

Чланом 28. Закона о јавним набавкама (у даљем тексту ЗЈН) (“Службени гласник РС” Број 124/12) (у даљем тексту: Закон) и чланом 2. Правилника о грађанском надзорнику (“Службени гласник РС”, број 29/13) прописано је да је Управа за јавне набавке обавезна да именује грађанског надзорника за јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара, најкасније до дана који је годишњим планом набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке.

Наручилац Републички фонд за здравствено осигурање, Београд, доставио је Управи за јавне набавке дана 10.11.2014. године План централизованих јавних набавки за 2015. годину, као и допис 08/2 бр.404-1852/14 од 18.11.2014. године, у којима наводи да је потребно именовати грађанског надзорника за јавну набавку лекова са А и А1 Листе лекова.

Како је процењена вредност предметне јавне набавке већа од милијарду динара, на основу достављене документације, Управа за јавне набавке је утврдила да су испуњени услови за именовање грађанског надзорника, па је Решењем број 119-01-66/2014 од 20.11.2014. именовала за грађанског надзорника у предметној јавној набавци организацију ЦРТА- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда.

Грађански надзорник је решењем обавезан да:

1) надгледа поступак јавне набавке у складу са Правилником о грађанском надзорнику, а посебно да:

- надгледа поступак јавне набавке кроз сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима;

- ако основано сумња у законитост поступка јавне набавке обавести о томе надлежне државне органе и јавност;

2) одбору Народне скупштине надлежном за финансије и Управи за јавне набавке поднесе извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка.

Истим решењем, наручилац Републички фонд за здравствено осигурање, обавезан је да у складу са чланом 20. ЗЈН обавести именованог грађанског надзорника о покренутом поступку јавне набавке.

Након пријема решења Управе за јавне набавке, организација ЦРТА- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност је вршила надзор над предметним

поступком јавне набавке руководећи се првенствено чланом 28. ставови од 8. до 11. ЗЈН.

Такође, приликом вршења надзора, грађански надзорник се руководио Правилником о грађанском надзорнику, који чланом 6. до 10. дефинише начин рада грађанског надзорника:

- Грађански надзорник поступа објективно, независно, непристрасно, придржавајући се етичких начела и правила струке.
- Грађански надзорник надгледа поступак јавне набавке:

1) праћењем објављивања информација на Порталу јавних набавки, интернет страници наручиоца и другим јавним гласилима и анализирањем објављених информација ради провере поштовања начела ЗЈН и поступка јавне набавке;

2) праћењем и анализом свих аката наручиоца донетих пре покретања поступка јавне набавке, у току поступка јавне набавке и по његовом окончању, а до момента подношења извештаја;

3) непосредним увидом у радње које наручилац предузима у поступку јавне набавке;

4) непосредним увидом у комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима односно понуђачима, интерну комуникацију наручиоца и комуникацију наручиоца са другим органима у вези са предметном јавном набавком;

5) добијањем додатних захтеваних информација од наручиоца;

6) добијањем информација о законитости поступка јавне набавке од лица која се обрете грађанском надзорнику и провером тачности тих информација или обавештавањем надлежних органа у случају да није у могућности да сам изврши проверу, а информације су битне са становишта законитости поступка јавне набавке.

Грађански надзорник у току надгледања поступка јавне набавке износи своје мишљење.

Грађански надзорник који добије пријаву о сумњи на корупцију у вези са предметним поступком јавне набавке обавештава без одлагања Управу, Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво, о достављеном обавештењу обавештава подносиоца пријаве.

Када утврди да је у поступку јавне набавке дошло до неправилности, грађански надзорник о томе без одлагања обавештава наручиоца. Уколико се неправилности не могу на другачији начин отклонити, или наручилац пропусти да то учини благовремено, грађански надзорник ће поднети захтев за заштиту права и обавестити орган који врши надзор над радом наручиоца, надлежне државне органе и јавност.

Грађански надзорник је дужан да поднесе одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне

самоуправе и Управи за јавне набавке, извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка, у складу са законом. Пре подношења извештаја, грађански надзорник доставља предлог извештаја наручиоцу чији је поступак јавне набавке био предмет надгледања, који може грађанском надзорнику доставити своје примедбе на предлог извештаја у року од пет дана од дана његовог пријема. Извештај грађанског надзорника се објављује на интернет страници Управе и наручиоца чији је поступак надгледан.

У случају да му није достављен документ или информација, која по мишљењу грађанског надзорника може указивати на повреду законитости поступка јавне набавке, грађански надзорник ће без одлагања обавестити Управу за јавне набавке и орган који врши надзор над радом наручиоца.

Ако грађански надзорник, на основу докумената којима располаже, након непосредног увида у поступак јавне набавке или информација које је добио на други начин, стекне уверење да се поступак јавне набавке одвија противно закону или да је почињено неко кажњиво дело, о томе ће без одлагања обавестити орган надлежан за покретање кривичног, прекршајног односно поступка за привредни преступ. Ако се ово уверење грађанског надзорника потврди, или ако у примереном року не добије одговор од органа којем се обратио, а који отклања сумњу у кршење закона, грађански надзорник ће обавестити јавност о сумњи у кршење закона.

## **2. Подаци о предмету набавке и поступку јавне набавке**

### **2.1. Предмет јавне набавке**

Предмет јавне набавке су добра, и то: Лекови са А и А1 Листе лекова који се издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања, на основу Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке ("Сл.гласник РС" бр. 29/13, 49/13, 51/13-испр. 86/13, 49/13, 119/14), а који се набављају централизовано од стране Републичког фонда за здравствено осигурање, а за потребе здравствених установа из Плана мреже здравствених установа, у Републици Србији.

Предмет јавне набавке је првобитно обликован у 1233 партије, да би, након Уредбе о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за формирање цена лекова за употребу у хуманој медицини чији је режим издавања рецепт, број партија смањен на 1222 јер за 11 лекова са првобитног списка од 1. јануара 2015. више није било могућности прописивање на рецепт, односно на терет РФЗО-а.

## **2.2. Процена вредности јавне набавке**

Процењена вредност јавне набавке је 9.707.194.693,85 без ПДВ.

Процењена вредност набавке није наведена у конкурсној документацији, већ је садржана у Одлуци о покретању поступка број 404-1-91/14-1 од 11.12.2014. и гласила је на 24.956.178.376,00 динара за првобитни рок важења оквирног споразума од 12 месеци.

На предлог Комисије за предметну јавну набавку донета је Одлука о измени одлуке о покретању поступка број 404-1-91/14-8. Овом Одлуком предмет јавне набавке је подељен у 1233 партије, период на који се закључује оквирни споразум скраћен на 6 месеци и утврђен је нови износ процењене вредности набавке од 9.707.194.693,85 динара.

## **2.3. Врста поступка јавне набавке**

За предметну набавку, наручилац је спровео отворени поступак јавне набавке у циљу закључења оквирног споразума у складу са чланом 32. ЗЈН.

## **3. Припрема и ток поступка јавне набавке**

### **3.1. Активности пре покретања поступка јавне набавке**

Пре покретања поступка јавне набавке, наручилац, Републички фонд за здравствено осигурање је 12. децембра 2014. године обавестио грађанског надзорника о решењу о именовану грађанског надзорника од стране Управе за јавне набавке. Истовремено, наручилац је путем електронске поште упутио позив грађанском надзорнику да присуствује састанку комисије за јавну набавку који се одржавао следећег дана, 13. децембра 2014. године у просторијама наручиоца.

Представник грађанског надзорника је присуствовао наведеном састанку. Комисија је истог дана одлучила да састанак одржи и следећег дана 14. децембра, како би припремила техничку спецификацију и конкурсну документацију на време. Поједини чланови Комисије али и грађански надзорник нису били у могућности да тим састанцима присуствују све време, пре свега због дужине састанака (трајали су и више од 10 сати) а затим и због неблаговременог обавештења о одржавању састанака.

### **3.2. Покретање поступка јавне набавке и увид у документацију пре објављивања позива за подношење понуда**

Наручилац је покренуо поступак јавне набавке дана 11.12.2014. године доношењем Одлуке о покретању поступка јавне набавке број 404-1-91/14-1 и Решења о образовању комисије за јавну набавку број 404-1-91/14-2, а у складу са чланом 53. и чланом 54. ЗЈН.

Пре објављивања позива за подношење понуда наручилац је доставио грађанском надзорнику Одлуку о покретању поступка и Решење о образовању комисије за јавну набавку.

### **3.3. Објављивање позива за подношење понуда и конкурсне документације**

Дана 15. децембра 2014. године, наручилац Републички фонд за здравствено осигурање је на Порталу јавних набавки објавио позив за подношење понуда и конкурсну документацију.

Ова документа објављена су на Порталу јавних набавки (линк: <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PozivZaPodnosenjePonuda.aspx?idd=558954&idp=558945>) и интернет страници наручиоца [www.rfzo.rs](http://www.rfzo.rs)

Рок за достављање понуда је био 30.01.2015. године до 10:00 часова, а касније је исти продужен због поднетих захтева за заштиту права и као нови рок за подношење понуда одређен је 27.2.2015. године до 11.00 часова

### **3.4. Конкурсна документација**

Конкурсна документација је садржала све обавезне елементе конкурсне документације за предметни поступак јавне набавке, у складу са ЗЈН и Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова ("Службени гласник РС", број 29/13).

Садржина конкурсне документације у делу *Упутство понуђачима како да сачине понуду* и *Техничке спецификације* је у супротности одредбама ЗЈН на шта је грађански надзорник указао наручиоцу, а након тога, подношењем захтева за заштиту права обавестио и Комисију за заштиту права у поступцима јавних набавки, Управу за јавне набавке, Министарство здравља Републике Србије и Народну Скупштину Републике Србије (Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава).

О садржини захтева за заштиту права и наведеним незаконитостима у садржини конкурсне документације је дат детаљан извештај у делу 3.8. *Заштита права*.

#### **3.4.1. Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке**

Наручилац је конкурсном документацијом захтевао да понуђачи, осим обавезних услова из члана 75. ЗЈН, докажу и испуњеност додатних услова.

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке одређени су у складу са чланом 76, а начин њиховог доказивања у складу са чланом 77. ЗЈН.

Додатни услови су се односили на следеће:

- да рачун понуђача није био у блокади у последња три месеца од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки;
- да је понуђач овлашћен од стране носиоца дозволе да продаје лекове за које доставља понуду.

Наручилац је конкурсном документацијом предвидео достављање следећих докумената као доказа о испуњености додатних услова:

- Потврда о броју дана неликвидности, издата од стране Народне банке Србије;
- Овлашћење носиоца дозволе за лек којим се понуђач овлашћује да продаје лекове за које доставља понуду

#### **3.4.2. Критеријуми и елементи критеријума за доделу уговора**

Наручилац је конкурсном документацијом одредио критеријум за доделу уговора. Изабрани критеријум је најнижа понуђена цена за сваку појединачну партију.

Такође, наручилац је конкурсном документацијом дефинисао и резервни елемент критеријума, а то је рок испоруке предметног добра што значи да ће наручилац доделити оквирни споразум понуђачу који понуди краћи рок испоруке. Наручилац је предвидео и то да уколико ни након примене горе наведеног резервног елемента критеријума није могуће донети одлуку о закључењу оквирног споразума, наручилац ће оквирни споразум доделити понуђачу који буде извучен путем жреба. Наручилац ће писмено обавестити све понуђаче о датуму када ће се одржати извлачење путем жреба. Извлачење путем жреба наручилац ће извршити јавно, у присуству понуђача, и то тако што ће називе понуђача који су понудили исту цену, исписати на одвојеним папирима, који су исте величине и боје, те ће све те папире ставити у кутију одакле ће председник Комисије извући само један



папир. Понуђачу чији назив буде на извученом папиру ће бити додељен оквирни споразум.

### **3.4.3. Упутство за подношење захтева за заштиту права**

Наручилац је у конкурсној документацији дао упутство понуђачима на који начин се подноси захтев за заштиту права понуђача које садржи све неопходне информације потребне за подношење захтева.

### **3.5. Поступак јавне набавке до момента истека рока за подношење понуда**

У периоду од објављивања позива за подношење понуда до јавног отварања понуда, на Порталу јавних набавки и интернет страни Наручиоца објављене су 4 (четири) измене и допуне конкурсне документације и 17 (седамнаест) питања и одговора у вези са садржином конкурсне документације, а поднета су и 3 (три) захтева за заштиту права.

Увидом у одговоре наручиоца на додатна питања заинтересованих лица, грађански надзорник је уочио да поједина документа (Одлука о измени одлуке о покретању поступка, Одлука о покретању јавне набавке обликоване по партијама, Одлука о измени одлуке о покретању јавне набавке обликоване по партијама итд.) нису достављена грађанском надзорнику. Због тога је грађански надзорник био принуђен да накнадно тражи ова документа, али и записнике са састанака Комисије. Тражена документа су достављена грађанском надзорнику.

Грађански надзорник је 12. јануара 2015. упутио додатна питања наручиоцу са примедбама у вези са спровођењем јавне набавке. Примедбе су се односиле на садржину конкурсне документације, законитост делова конкурсне документације и самог поступка, рокове спровођења итд.

Након састанака Комисије за јавну набавку, грађанском надзорнику је стигао одговор на питања из ког се види да, осим измене у погледу банкарске гаранције, ниједна примедба грађанског надзорника није прихваћена. Након оваквог поступања наручиоца, грађански надзорник је искористио своје законско право и поднео Захтев за заштиту права Републичкој комисији за заштиту права и истовремено обавестио: Комисију за спровођење поступка јавне набавке лекова са А и А1 листе лекова, Управу за јавне набавке, Министарство здравља Републике Србије и Народну Скупштину Републике Србије (Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава).

Поступак и садржини захтева за заштиту права је детаљније описан у делу *3.8. Поступак заштите права.*

Наручилац је 18.2.2015. објавио Обавештење о продужењу рока за подношење понуде број 404-1-91/14-84 18.02.2015, а као разлог за то наводе да су пре истека рока за подношење понуда, уложена три захтева за заштиту права. Подносиоци захтева за заштиту права су: Sandoz Pharmaceuticals dd Представништво Београд, Кнегиње Зорке 2, дана 22.01.2015. године; Представништво Veluro дд, лијекови и козметика дд, Мосорска број 1 из Београда дана 23.01.2015. године; и ЦРТА - Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Нушићева бр. 7/16 из Београда дана 23.01.2015. године. У истом обавештењу наручилац обавештава да је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки дана 18.02.2015. године доставила наручиоцу Решење бр. 4-00-141/2015 од 04.02.2015. године којим се одбијају сва три поднета захтева за заштиту права.

Сходно томе, наручилац је наставио поступак јавне набавке и обавестио заинтересована лица да се рок за подношење понуда продужава, а као нови рок је одређен 27.2.2015. године до 11.00 часова.

### **3.6. Поступак отварања понуда**

Отварање понуда је одржано 27. фебруара 2015. године у 12.00 часова у просторијама Републичког фонда за здравствено осигурање (ул. Јована Мариновића 2, Београд).

Грађански надзорник је пре отварања понуда добио позив наручиоца да присуствује отварању понуда. Позив је упућен путем електронске поште.

Отварање понуда било је јавно, уз могућност да отварању понуда присуствују сва заинтересована лица. Отварању понуда су, поред чланова комисије за јавне набавке и представника понуђача, присуствовали представник грађанског надзорника, као и представници Републичког фонда за здравствено осигурање. Током отварања понуда вођен је Записник о отварању понуда у складу са чланом 104. Закона о јавним набавкама.

Наручилац је добио 12 благовремених понуда, и то:

- Vega d.o.o.
- Erma d.o.o.
- Ino-pharm d.o.o.
- Medicom d.o.o.
- Inpharm Co d.o.o.
- Div lek d.o.o.
- Farmalogist d.o.o.

- Farmeks d.o.o.
- Phoenix pharma d.o.o.
- Adoc d.o.o.
- Anlek d.o.o.
- Nelt CO d.o.o.

Копија записника је уручена представницима понуђача и представнику грађанског надзорника одмах након окончања поступка отварања понуда.

### **3.7. Извештај о стручној оцени понуда и одлука о закључењу оквирних споразума**

Током стручне оцене понуда Комисија је уочила одређене рачунске грешке у понудама. Рачунске грешке су исправљене у складу са чланом 93. став 4. ЗЈН.

Комисија је након отварања понуда сачинила Извештај о стручној оцени понуда. Извештај о стручној оцени понуда је достављен грађанском надзорнику.

У достављеном извештају Комисија је предложила да се донесе одлука о закључењу оквирног споразума за јавну набавку Лекова са А и А1 листе лекова, број 404-1-110/15-6, и то за 1014 партија. Оквирни споразум закључен је 31.03.2015. године на период од 6 месеци од дана потписивања.

За две партије, и то: 803 и 933 Одлука о закључењу оквирних споразума донета је касније из разлога што су првопласирани понуђачи одустали од закључивања оквирног споразума, па је наручилац донео нове одлуке о додели оквирног споразума у складу са чланом 113. став 3. ЗЈН и оквирни споразуми са добављачима за ове две партије закључени 23.4.2015. године.

За 208 партија није закључен оквирни споразум. За 199 партија није стигла ниједна понуда, док су понуде за 9 партија оцењене као неприхватљиве. Наручилац је донео одлуку о обустави поступка за ових 208 партија, и то за: 4, 5, 7, 8, 9, 15, 51, 64, 65, 80, 90, 91, 98, 99, 100, 101, 121, 141, 144, 154, 157, 165, 166, 186, 189, 190, 201, 202, 204, 205, 207, 208, 210, 214, 215, 259, 260, 261, 262, 263, 275, 276, 277, 287, 288, 295, 296, 323, 324, 327, 332, 333, 343, 344, 346, 362, 377, 381, 385, 386, 397, 398, 405, 409, 410, 411, 415, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 462, 463, 464, 468, 469, 470, 472, 485, 496, 498, 504, 542, 594, 595, 596, 602, 603, 611, 612, 613, 614, 627, 628, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 658, 659, 665, 666, 669, 670, 705, 713, 715, 716, 720, 721, 725, 726, 730, 732, 738, 739, 740, 757, 758, 759, 764, 772, 783, 807, 808, 814, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 838, 839, 840, 841, 850, 855, 857, 869, 871, 872, 874, 875, 887, 888, 889, 893, 916, 917, 928, 931, 932, 941, 943, 948, 949, 950, 956, 958, 964, 978, 987, 988, 997, 1035, 1038, 1045, 1046, 1047, 1049, 1053, 1058, 1065, 1066, 1067,

1082, 1083, 1084, 1095, 1096, 1103, 1104, 1105, 1107, 1108, 1114, 1122, 1133, 1170, 1171, 1177, 1178, 1179, 1182, 1185, 1189, 1196, 1210.

### **3.8. Поступак заштите права**

У надгледаном поступку јавне набавке уложена су три захтева за заштиту права у фази пре истека рока за достављање понуда. Поред грађанског надзорника, захтев за заштиту права су поднели: Sandoz Pharmaceuticals dd Представништво Београд, Кнегиње Зорке 2, дана 22.01.2015. године и Представништво Belupo дд, Лијекови и козметика дд, Мосорска број 1 из Београда дана 23.01.2015. године.

#### **3.8.1. Садржина захтева за заштиту права који је поднео грађански надзорник**

Грађански надзорник је 23.01.2015. године поднео захтев за заштиту права због тога што је увидом у конкурсну документацију и појашњења објављена на Порталу јавних набавки, као и на порталу РФЗО-а и осталу документацију из поступка увидео низ незаконитости. На све незаконитости грађански надзорник је упозорио наручиоца дописом дана 12.01.2015. године. С обзиром да наручилац није исправио уочене незаконитости, грађански надзорник је поднео захтев за заштиту права у складу са овлашћењем које је дато у члану 8. став 2. Правилника о грађанском надзорнику („Службени гласник РС“ број 29/2013).

Представници грађанског надзорника у предметној јавној набавци учествовали су на састанцима на којима се креирала техничка спецификација јавне набавке и били позвани на састанак када је заседала Комисија (15.01.2015. године) на коме се расправљало о питањима грађанског надзорника. У међувремену, из одговора комисије на питања која грађански надзорник упутио наручиоцу 12.1.2015. године закључено је да је долазило до измена конкурсне документације о којима грађански надзорник није био обавештен. Грађански надзорник не може да закључимо да ли је до измена конкурсне документације дошло на седницама комисије или на неки други начин. Писани траг о састанцима није достављен грађанском надзорнику.

С обзиром да је изменама Одлуке о покретању поступка јавне набавке мењана процењена вредност јавне набавке након покретања поступка јавне набавке, да је мењана одлука о обликовању предмета јавне набавке по партијама, и да је иста донета након доношења Одлуке о покретању поступка јавне набавке, те да се ради о подацима који у знатној мери имају утицаја на исход поступка јавне набавке и одређивање прихватљивости понуда у поступку, грађански надзорник је у захтеву за заштиту права изнео генералну сумњу у законито поступање наручиоца у вези са изменама поменутих докумената.

Најзначајније примедбе које је изнео грађански надзорник у свом захтеву за заштиту права односе се на:

- Испуњеност услова за покретање поступка јавне набавке из члана 52. Закона о јавним набавкама,
- Садржина појединих делова конкурсне документације.

Републички фонд за здравствено осигурање покренуо је поступак централизоване јавне набавке лекова са А и А1 листе лекова, а за потребе здравствених установа из Плана мреже здравствених установа који доноси Влада Републике Србије.

Сходно члану 52. став 1. Закона о јавним набавкама наручилац може покренути поступак јавне набавке уколико су кумулативно испуњена два услова:

- да је набавка предвиђена у плану набавки наручиоца;
- да су средства за јавну набавку предвиђена у буџету Републике, аутономне покрајине, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца.

У случају централизованих јавних набавки које, за потребе здравствених установа из Плана мреже, спроводи Републички фонд за здравствено осигурање важна је и Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“ број 29/2013, 49/2013, 51/2013). У члану 10. Уредбе прописано је да „Републички фонд започиње са поступцима централизованих јавних набавки у складу са Планом централизованих јавних набавки за наредну буџетску годину, најкасније 1. новембра текуће године, односно најкасније наредног дана од дана када Влада усвоји предлог закона којим се уређује буџет Републике Србије и предлог одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање.“

Из достављеног Закључка Владе бр. 404-13554/2014 од 30.10.2014. године се закључује да је поступак набавке који је покренут на основу Плана централизованих јавних набавки за 2015. годину покренут на бази средстава предвиђених у финансијском плану за 2014. годину, а не на основу финансијског плана организација за обавезно социјално осигурање за 2015. годину. Овакво поступање је противно Закону о јавним набавкама и поменутој Уредби, па је грађански надзорник изразио мишљење да у тренутку покретања поступка јавне набавке нису били испуњени услови за покретање поступка. Познато је да се актом мање правне снаге од закона не могу мењати законске норме. Наиме, правни акт мање правне снаге може једино да служи да детаљније регулише поједина питања из закона, али не сме бити у супротности са законом. Узимајући у обзир прецизну поделу власти на законодавну, извршну и судску није јасно како се актом извршне власти може дозволити дерогација закона за чије усвајање је надлежна Народна скупштина. Овакво поступање, не само да представља кршење норми Закона о управном поступку, већ и повреду Устава Републике Србије.

Републичка комисија за заштиту права, уместо да испита наводе грађанског надзорника, узима Закључак Владе бр. 404-13554/2014 од 30.10.2014. године као априори законит и подразумева да је исти довољан да би наручилац покренуо предметни поступак јавне набавке, без обзира што је евидентно да у тренутку покретања поступка нису испуњени услови за покретање поступка јер није утврђен предлог закона којим се уређује буџет Републике Србије и предлог одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање за 2015. годину, што је други услов који је морао бити испуњен за покретање поступка.

Оваквим поступањем, Републичка комисија је пропустила да испита наводе грађанског надзорника и прекршила Закон о јавним набавкама, посебно члан 157. Закона који говори о начину одлучивања Републичке комисије, обавези Републичке комисије да се изјасни о свим наводима подносиоца захтева, као и обавези Републичке комисије да по службеној дужности испита да ли су испуњени услови за примену одређеног поступка јавне набавке.

Грађански надзорник је даље у свом захтеву за заштиту права указао на контрадикторности које су постојале у конкурсној документацији, у моделу оквирног споразума који је саставни део конкурсне документације и појашњењима која је наручилац дао у току поступка јавне набавке, а у вези са количином лекова који су предмет набавке.

У пречишћеном тексту конкурсне документације (20.01.2015.) на страни 5/36 је наведено:

- Количине лекова наведене у Прилогу ИИ – Техничка спецификација/Списак лекова су **оквирне количине** за потребе здравствених установа наведених у Прилогу ИИ – Списак здравствених установа за период од шест месеци.
- Укупна уговорена количина лекова зависи од потреба здравствених установа и може да се разликује од количина наведених у Прилогу ИИ - Техничка спецификација /Списак лекова.

У моделу оквирног споразума на страни 23/36 се наводи:

4.3. Количине у појединачним уговорима одређује Купац.

4.4. Појединачни уговори важе до реализација уговорених количина.

4.5. Фонд не гарантује Добављачу да ће Купац уговорити количине наведене у Спецификацији лекова са ценама (Прилог 2), и не одговара за потенцијалну штету коју Добављач трпи **услед уговарања количина мањих од количина предвиђених у Спецификацији лекова са ценама (Прилог 2).**

Из овако формулисане конкурсне документације може се закључити да су

количине дате у техничкој спецификацији максималне, а да је могуће да ће купци уговорити количине мање од наведених. Управо из тог разлога Републички фонд се оградио од одговорности у случају уговарања мањих количина од стране здравствених установа. Међутим, у појашњењу наручиоца 08/2 број: 404-1-91/14-16 од 25.12.2014. године се наводи супротно, да се ради о минималним количинама:

„Конкурсном документацијом предвиђене су минималне количине, а све у циљу обезбеђења сигурности снабдевања здравствених установа из Плана мреже предметним добрима. Утврђивање крајњих лимита значи преузимање чврстих обавеза, односно закључење уговора. Имајући у виду да оквирне споразуме закључује велики број ЗУ, које су корисници истих, РФЗО није спреман да преузме ризик утврђивања дефинитивних количина. У том смислу РФЗО се одлучио за закључивање оквирних споразума који не гарантују количине, и на тај начин искористио средство које је у Закону о јавним набавкама дато на располагање. Сходно горе наведеном, истичемо да у оквирном споразуму количине нису дефинитивне већ оквирне, односно да оквирни споразум даје могућност набавке додатних количина предметног добра уколико постоји потреба здравствене установе.

Наиме, здравствене установе ће закључити појединачне уговоре на основу оквирног споразума, а у случају потребе за додатним количинама предметних добара, здравствене установе ће моћи да приступе закључењу нових уговора без спровођења новог поступка јавне набавке, а у складу са расположивим финансијским средствима.“

Грађански надзорник је сматрао да су овако опречним информацијама потенцијални понуђачи доведени у заблуду по питању количина лекова који ће на крају бити уговорени и испоручени, па самим тим и онемогућени да припреме прихватљиве понуде.

Такође, у појашњењу наручиоца се наводи да наручилац након закључивања оквирног споразума може да повећава количине и продужава рокове важности уговора, што је у супротности са Законом о јавним набавкама и Моделима и упутством о начину закључивања оквирних споразума које је, на основу члана 40. Став 8. Закона, израдила Управа за јавне набавке.

Чланом 3. став 1. тачка 20. Закона о јавним набавкама је прописано да је:

20) оквирни споразум је споразум између једног или више наручилаца и једног или више понуђача, којим се утврђују битни услови уговора о јавној набавци, као што је цена, количина, рок и сл, као и услови и критеријуми на основу којих ће се бирати најповољнија понуда, односно закључивати уговори о јавној набавци;

Чланом 64. став 2. Закона прописано је да процењена вредност јавне набавке обухвата укупни плативи износ понуђачу.

Чланом 69. Закона прописано је да се у случају оквирног споразума процењена вредност јавне набавке одређује као вредност свих уговора предвиђених за време трајања оквирног споразума.

На основу члана 40. став 8. Закона Управа за јавне набавке је сачинила Модел и упутство за закључивање оквирних споразума у којем је прописано да **вредност свих закључених уговора не може бити већа од вредности оквирног споразума.**

Из свега наведеног, јасно је да је оваквим поступањем наручилац прекршио Закон о јавним набавкама и наведени Модел и упутство Управе за јавне набавке.

Такође, јасно је да наручилац намерава да по закључењу оквирног споразума омогући промену уговорених количина лекова, а самим тим и укупни плативи износ понуђачу односно укупно уговорену вредност. Све ово, грађански надзорник је навео у свом захтеву за заштиту права.

Републичка комисија ове наводе грађанског надзорника уопште није разматрала, већ је прихватила образложење наручиоца, без оцене законитости добијеног образложења.

У конкурсној документацији за предметну јавну набавку (доступна на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=558945>), у табели техничке спецификације/списак лекова, наручилац је навео фабричке називе, односно робне марке и називе произвођача за лекове, а да нигде није наведена назнака „или одговарајуће”.

Начин дефинисања техничких спецификација као обавезног елемента конкурсне документације прописан је чланом 70. до 74. Закона о јавним набавкама.

Овде је посебно важан члан 72. којим је прописано да „наручилац не може у конкурсној документацији да назначи било који појединачни робни знак, патент или тип, нити посебно порекло или производњу.“

Истим чланом дефинисано је да наручилац не може да у конкурсну документацију укључи било коју одредбу која би за последицу имала давање предности или елиминацију појединих понуђача, осим ако наручилац не може да опише предмет уговора на начин да спецификације буду довољно разумљиве понуђачима.

Навођење елемената попут робног знака, патента, типа или произвођача мора бити праћено речима „или одговарајуће”.

Поступајући по овој примедби грађанског надзорника Републичка комисија је прихватила образложење наручиоца и позвала се на Мишљење Министарства здравља број 515-01-6079/2014-06 од 10.11.2014. године.



Напомињемо да у складу са чланом 80. Закона о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010 и 99/2014) органи државне управе дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона али та мишљења органа државне управе нису обавезујућа, а посебно не могу бити основ за поступање у ситуацији у којој доводе до кршења закона и сличних прописа који при том нису у надлежности органа који је дао мишљење.

Грађански надзорник је након одговора Републичке комисије за заштиту права поднео тужбу Управном суду за поништење Решења Републичке комисије за заштиту права број 4-00-141/2015, од 04.02.2015. године.

### **3.8.2. Садржина захтева за заштиту права који је поднела фирма „Belupo“ и „SANDOZ“**

Примедбе које су у захтевима за заштиту права изнеле фирме „Belupo“ и SANDOZ“ се односе на следеће:

1. Кршење члана 72. ЗЈН тиме што је наручилац у конкурсној документацији назначио фабричке називе лекова без навођења речи „или одговарајуће“;
2. Примедбе што у Списку здравствених установа нису написане количине лекова које су потребне за сваку установу као ни место испоруке робе. Због тога понуђачи нису били у могућности да ваљано саставе понуду и укалкулишу све трошкове.
3. Кршење члана 9. ЗЈН - начело ефикасности јавне набавке из разлога што је наручилац у конкурсној документацији навео да је могуће да у току оквирног споразума може доћи до снижавања цене лека што носилац дозволе за лек мора прихватити. Подносиоци захтева су у захтеву навели да Правилник о листи лекова каже да када РФЗО затражи да лек буде јефтиници, носилац дозволе за лек (власник лека) може то да одбије. У том случају се тај лек скида са позитивне листе, тј не може се издавати на рецепт, па се тако може довести у питање снабдевање здравствених установа тим леком.
4. Кршење члана 11. ЗЈН – начело транспарентности. У овом делу подносиоци захтева наводе да су у конкурсној документацији нејасно дефинисани снижавање цене лека, мењање оквирних количина, место испоруке итд. Из тих разлога наводе да понудјачи нису у могућности да предвиди све трошкове које имају у вези набавке и нису у могућности да припреме исправне понуде.
5. Кршење члана 84. ЗЈН. Подносиоци приговарају јер се у конкурсној документацији наводи да ће се уколико дође до ситуације да два понуђача

имају исте цене у понуде, победник бирати жребом. Подносиоци су сматрали да жреб као критеријум није прописан Законом.

Републичка комисија за заштиту права је одбацила и ове захтеве за заштиту права Решењем број 4-00-141/2015, од 04.02.2015. године.

#### **4. Сарадња наручиоца и грађанског надзорника**

У вршењу посла надзора у предметном поступку јавне набавке, а у складу са Правилником о грађанском надзорнику (“Службени гласник РС”, број 29/13) и Решењем Управе за јавне набавке о именовању грађанског надзорника број 119-01-66/2014 од 20.11.2014. грађански надзорник углавном није имао потешкоћа у комуникацији са члановима Комисије за јавне набавке и другим представницима Наручиоца, али су уочене одређене препреке у комуникацији када је у питању достављање свих релеватних докумената у вези са јавном набавком грађанском надзорнику. Тако је грађански надзорник неколико пута био приморан да накнадно тражи одређена документа за која је утврдио да су донета или да је дошло до измена.