

Република Србија
Град Београд
Градска управа града Београда
Секретаријат за јавни превоз
XXXIV- 01 бр. 404-11/2017
Београд, 18.08.2017. године



Ул. 27. марта бр. 43
11000 Београд

**РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА
У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Београд
Ул. Немањина бр. 22-26

ПРЕДМЕТ: Одговор на Захтев за заштиту права поднет од стране Грађанског надзорника: „Транспарентност Србија“, дана 14.08.2017. године

У отвореном поступку јавне набавке бр. 4/17: „Јавни превоз путника на територији града Београда (потез 500)“, Наручилац, Град Београд, Градска управа града Београда, Секретаријат за јавни превоз, је дана 29.06.2017. године, на Порталу јавних набавки Управе за јавне набавке, Порталу набавки и интернет страници града Београда, објавио Позив за подношење понуда и Конкурсну документацију за предметну набавку.

Након објављивања Позива за подношење понуда и Конкурсне документације, подносилац захтева „Транспарентност Србија“ у својству Грађанског надзорника, поднео је Наручиоцу Захтев за заштиту права (даље: Захтев), на Конкурсну документацију, а пре истека рока за подношење понуда, на e-mail адресу Наручиоца (sjp.javnenabavke@beograd.gov.rs) дана 14.08.2017. године.

Наручилац констатује, да сходно члану 148. став 4. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15, даље: Закон), подносилац захтева није био дужан да уплати таксу за подношење Захтева, што није ни учинио.

У поднетом Захтеву подносилац је навео да сматра да је у предметном поступку јавне набавке дошло до повреде одредби Закона и то члана 9. став 1. и члана 10. став 1. Закона.

1) Подносилац захтева је у првом наводу, који се односи на навођење и анализу додатног услова траженог Конкурсног документацијом, у погледу техничког капацитета, и то да понуђач располаже одређеним бројем аутобуса, који неће бити старији од три године (ангажовани аутобуси), односно 13 година (резервни аутобуси), изнео мишљење да је Наручилац **повредио начело ефикасности и економичности**, јер како наводи подносилац, Наручилац код прибављања услуге није имао у виду сврху и намену јавно-приватног партнерства које је предмет јавне набавке број 4/17.

Подносилац наводи опис траженог додатног услова у погледу захтеваног техничког капацитета који се односи на старост тражених возила на раду и резервних возила и наводи делове модела уговора (чл. 3, 9, 13 и 14), који се односе на предмет уговора, обавезе превозника и возни парк, а посебно истичући тражену старост возила у раду и укључивање новопријављених, додатних или заменских возила у рад, односно период у коме возило на раду може бити замењено резервним возилом.

Подносилац истиче да из постављених услова произлази да ће на почетку важења десетогодишњег уговора, услугу превоза обављати аутобуси који у том тренутку не смеју бити старији од три године (не рачунајући периоде када превоз врше резервна возила), а да ће максимална старост возила која се смеју користити бити сваке наредне године већа, да би у последњој години реализације уговора била „чак 13 година“.

Подносилац сматра да није супротно намени уговора за предметну услугу да Наручилац одреди максималну прихватљиву старост аутобуса, који ће превозити путнике у приградском саобраћају и сматра да је граница која је у том смислу одабрана (13 година), разумна, имајући у виду како наводи и друге познате податке (подносилац је извршио увид у објављене податке са сајта ГСП „Београд“ и утврдио да је просечна старост аутобуса у градском саобраћају „нешто мања од 10 година“).

Подносилац даље наводи да „ако се сврха овог уговора задовољава тиме што ће превоз обављати возила стара до 13 година (што је за Наручиоца, према конкурсној документацији, прихватљиво у десетој години реализације), није логично тврдити да се сврха уговора задовољава једино ако превоз врше возила стара до 3 године (у првој години важења уговора), до 8 година (у петој години реализације), до 10 година (у седмој години реализације) итд, а што је последица постављеног додатног услова.“

Подносилац сматра да би се постављени услов могао логички бранити једино ако је сврха набавке, односно закључења уговора о ЈПП да током реализације уговора квалитет пружених услуга опада, и износи став да је једина ситуација у којој би Наручилац тражио да се квалитет ангажованих аутобуса разликује у разним периодима реализације уговора, а која би била у складу са сврхом будућег уговора, била она у којој се допушта да максимална старост возила на почетку уговора буде већа, а да са потом смањује.

2) У Захтеву се даље указује да свако постављање додатних услова ограничава конкуренцију и да постављање „строжих услова ограничава конкуренцију у већој мери“, као и да постављени додатни услов не обезбеђује сврху набавке (јавно — приватног партнерства), односно да то не чини на логичан начин, те подносилац позивајући се на члан 10. став 1. Закона сматра да је Наручилац повредио и своју обавезу да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију.

Такође се наводи да подносиоцу није познато у којој мери је постављени услов дискриминаторан, односно да ли је дошло до повреде члана 10. став 2. Закона, јер подносилац није анализирао стање на релевантном тржишту.

3) Подносилац такође напомиње да је у два наврата постављао питања Наручиоцу и наводи питања, која је као грађански надзорник упутио Наручиоцу (питања од 07.08. и 11.08.2017. године), затим износи одговор Наручиоца на питања од 07.08.2017. године и тврди да до дана подношења Захтева није добио одговор на питања постављена 11.08.2017. године.

У захтеву је достављен линк на коме се налазе документа у вези са поступком предметне набавке која је објавио Наручилац: <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1539720>

4) У последњем наводу подносилац указује да је Наручилац добијао питања од заинтересованих лица која се односе на старост аутобуса и оцењује да се из постављених питања може стећи утисак да ће постављање старосне границе аутобуса ограничити конкуренцију, као и да се у питањима говори о непрецизним критеријумима за ангажовање (старијих) резервних возила у периоду од „чак шест месеци.“

Подносилац наводи да сматра да начин на који је одређена могућност коришћења старијих заменских возила (до шест месеци у континуитету, неограничени број пута), као и број заменских возила која се могу користити, указује да „Наручилац није обезбедио оно што је прокламовао за циљ постављања услова максималне трогодишње старости аутобуса на почетку уговора.“

Подносилац на крају износи став да је у објављеним одговорима заинтересованим лицима, Наручилац понављао ставове који су слични онима које је изнео и у одговору грађанском надзорнику, без логичног образложења за постављени додатни услов.

Комисија за предметну јавну набавку је, сходно члану 54. став 12. тачка 6. и члана 153. Закона, испитала поднети Захтев, у погледу изнетих навода и утврдила да су **неосновани сви наводи из поднетог Захтева**, из разлога наведених у даљем тексту овог Одговора.

1. (1) Нетачни су наводи подносиоца захтева да Наручилац није имао у виду сврху и намену јавно-приватног партнерства путем кога ће се реализовати предметна услуга, односно да је повредио начело ефикасности и економичности, имајући у виду начин функционисања јавног превоза за потез 500, који је предмет јавне набавке број 4/17, као и иницијалне разлоге који су определили Наручиоца за пројекат јавно приватног партнерства.

Наиме на линијама потеза 500 тренутно су за рад ангажована возила значајно старија од додатног услова за старост возила захтеваног Конкурсном документацијом, технички лошијег квалитета (нпр. без клима уређаја, високоподна и др.) при чему због проблема са кваровима, ангажовани превозник није у могућности да испуни планирани ред вожње и пружи адекватну услугу корисницима превоза. Управо из тих разлога, а како би се обезбедио квалитетнији превоз и поузданост у обављања услуге, Наручилац је изradio Пројекат јавно-приватног партнерства у обављању комуналне делатности јавног превоза путника на територији града Београда (потез 500), у коме се приликом израде пројекта, разматрала сврсисходност и оправданост реализације јавно-приватног партнерства.

Један од кључних разлога одлуке Наручиоца за реализацију јавно-приватног партнерства јесте управо да се услуга превоза на потезу 500 унапреди односно да се ангажовањем приватног партнера у области јавног сектора утиче на квалитет пружања услуге и то одмах по спроведеном поступку јавне набавке, у односу на тренутни квалитет услуге превоза на поменутиим линијама.

Из тога произилази да је разумно за очекивати и свакако захтевати од приватног партнера да је у стању (самостално или у виду конзорцијума) да обезбеди далеко боље услове пружања услуге од постојећих, као и да сноси ризик обезбеђења потребног броја возила са траженим техничким карактеристикама, а да за узврат има могућност сигурног обављања делатности за коју је регистрован у трајању од десет година, уз одговарајућу вишемилионску надокнаду, која уз одговорно пословање може бити довољна за несметан рад и даљи развој пословања.

Дакле управо супротно тврдњама подносиоца захтева, односно уколико се са ангажовањем новог превозника тј. приватног партнера услови не би знатно унапредили на самом почетку уговореног периода, у односу на тренутне, поставило би се питање сврсисходности и уопште оправданости реализације пројекта о јавно-приватном партнерству.

Имајући у виду сврху и намену јавне набавке, обезбеђење потребног превозног капацитета за превоз путника на линијама потеза 500, као и вредност јавне набавке и период реализације, циљ Наручиоца је да се прибаве најбоља могућа возила, по најповољнијим условима имајући у виду захтеване техничке карактеристике возила и елемент критеријума за избор понуде - најнижа понуђена цена (90 пондера).

Намера Наручиоца је да се на поменутом потезу од самог почетка трајања уговорног рока у знатној мери унапреди услуга превоза, постигне редовност у реализацији полазака на линијама, обезбеде новија возила, која могу испунити високе стандарде превоза (који су постављани и у претходно реализованим набавкама, а тичу се поседовања клима уређаја, видео надзора, бројача путника, интернета и др), као и нарочито да се квалитет услуге одржи током уговореног периода, што Наручилац обезбеђује стимулацијом обнове возног парка, у складу са моделом уговора, којим је за ангажовање нових возила предвиђено увећање цене по километру за 3% све до навршених 5 година.

Како су трошкови одржавања млађег возног парка мањи, потрошња горива такође, возила су у гарантном року, док је истовремено поузданост у раду већа, дакле могућност за плаћање пенала за

неизвршење услуге мања, очекивано је да ће се приватни партнер одлучити за занављање возног парка.

То доказују и досадашња искуства у раду Наручиоца, односно закључени уговори о ЈПП, који су тренутно важећи, где се приватни партнер одлучио за куповину нових возила баш због предвиђене увећане цене по километру.

Поред поменутих разлога, Наручилац је имао у виду и уобичајени начин финансирања од стране пословних банака, које одобравају кредите односно лизинге за куповину нових возила превозницима са периодом отплате од 5 година, односно из постојеће праксе банака, очекивано је да ће се банке одлучити да кредитирају превознике само у први пет година важности уговора, што опет оправдава разлог захтеваног додатног услова који се односи на старост возила на почетку уговореног периода (до три године).

Све наведено у пракси је довело до тога да је тренутно ангажовани возни парк код Конзорцијума „ГП-НП Арива литас“ просечне старости 4 године. Наиме, за период од две године колико је прошло од јавне набавке бр. 23/15 приватни превозници у оквиру Конзорцијума „ГП-НП Арива литас“ имали су вишеструке набавке нових возила, тако да је тренутна просечна старост возила у оквиру возног парка којим располаже Конзорцијум „ГП-НП Арива литас“, 4 године, од којих 179 аутобуса испуњава услов старости до 3 године што чини око 30% возног парка.

Наручилац, такође, указује да дефинисањем услова да 35 соло аутобуса и 20 зглобних аутобуса морају бити старости до 3 године старости (возила на раду), обезбеђује да постоји што мања потреба за коришћењем резервних возила, тј на тај начин се знатно умањује могућност непредвиђених кварова на возилима на раду, те се одржавање возила своди на редовно. Такође, приватни партнер не може возило на раду заменити возилом без писане сагласности Наручиоца.

Из свега наведеног произилази да Наручилац није повредио начело ефикасности и економичности прописано у члану 9. Закона, односно Наручилац је приликом одређивања додатних услова у Конкурсној документацији у погледу старости возила и начина реализације услуге предвиђеним моделом уговора, имао у виду сврху и намену предметне јавне набавке, као и трошкове извршења јавне набавке, у смислу да се изабере економски најповољнија понуда која нуди возила бољих техничких карактеристика, новије године производње, већ на почетку уговора, а у односу на тренутне техничке карактеристике возила и годину производње, којима се врши превоз на потезу 500, чиме ће се осигурати редовно и поуздано пружање услуге превоза уз могућност одржавања и унапређења пружања услуге превоза током реализације уговора, кроз стимулисање занављања возног парка, путем увећане цене по километру за 3%, до навршених 5. година и контроле реализације уговора коју ће Наручилац спроводити у складу са моделом уговора.

2. (2) Нетачни су и наводи подносиоца, који се односе на то да Наручилац у предметном поступку јавне набавке није омогућио што већу конкуренцију.

Регистар возила којим располаже Наручилац представља базу података свих возила која су тренутно ангажована или су била ангажована по неком од уговора код Наручиоца. У регистар возила се уносе подаци о возилима која су добила сагласност Комисије за преглед, а која испуњавају услове прописане у реализованим јавним набавкама. Наведени регистар представља искључиво базу података за потребе Наручиоца, а овако обимном базом која броји преко 2.000 возила у јавном превозу путника у Београду, Наручиоцу је на располагању велики број информација о различитим карактеристикама возила на тржишту. Па тако, од укупног броја пријављених возила приватних превозника, преко 900 возила, односно 28% возила, задовољава услов у погледу старости (возила млађа од 3 године), који је дефинисан предметном јавном набавком (нпр. тренутно ангажовани возни парк код Конзорцијума ГП-НП Арива литас има просечну старост 4 године).

Поред наведених података о релевантном тржишту, Наручилац је предузео све расположиве мере да обезбеди што је могућу већу конкуренцију и то тако што је објавио Позив за подношење понуда на

Порталу јавних набавки Управе за јавне набавке, Порталу набавки и интернет страници града Београда, Порталу Службених гласила Републике Србије и базе прописа, а обавестио је и потенцијално заинтересоване иностране понуђаче о спровођењу предметне јавне набавке, објављивањем Позива за подношење понуда, на енглеском језику, на интернет страници Tenders Electronic Daily, интернет издању додатка Службеном листу Европске уније.

На овај начин омогућена је апсолутна транспарентност и видљивост јавне набавке на домаћем и иностраном тржишту.

Наручилац не онемогућава било ког понуђача да учествује у предметном поступку, самом чињеницом да је Конкурсном документацијом дозвољено понуђачу да бира начин наступања, самостално, са подизвођачем или у заједничкој понуди, што подразумева да се понуђачи могу и удружити у циљу испуњења захтеваних услова из Конкурсне документације.

Дакле не тражи се да постоји један конкретан превозник који располаже са 55 неупослених аутобуса, већ може да буде више превозника удружених у групи који располажу са мањим бројем возила, а да у укупном збиру поседују тражени број возила.

На релеватном тржишту уобичајена је пракса удруживање више превозника са циљем закључења уговора, о чему говоре и тренутно важећи уговори, које је Наручилац потписао за пружање услуга превоза по претходно спроведеним јавним набавкама и то:

- са Конзорцијумом „ГП-НП Арива литас“, потписан 31. децембра 2015. године (у Конзорцијум удружено око 20 појединачних превозника, са циљем да се испуни број од око 400 тражених аутобуса);
- са Конзорцијумом „СП Ласта а.д.“, потписан 28. децембра 2016. године (у Конзорцијум удружено 4 појединачна превозника, са циљем да се испуни број од око 250 тражених аутобуса).

Наручилац указује да се услови из предметног поступка јавне набавке и претходно спроведених поступака не могу поредити, имајући у виду специфичности превозних захтева путника који се испостављају са једне стране на градским линијама (интервалски поласци), а са друге на приградским и локалним линијама (нпр. на експрес линијама за Младеновац, Сопот, могу да саобраћају туристички аутобуси који су већег комфора) као и због саме организације превоза на њима (нема интервалског реда вожње већ се дефинишу времена полазака за сваку од линија).

Ако се поређење и врши, то је могуће са јавном набавком бр. 23/15 (превоз путника на градским линијама) за коју се тржиште такође испитивало 2015. године на основу података о возилима којима располаже Наручилац у регистру возила. За период од две године колико је прошло од јавне набавке бр. 23/15 приватни превозници у оквиру Конзорцијума ГП-НП Арива литас имали су вишеструке набавке нових возила. Тако је тренутна просечна старост возила у оквиру возног парка којим располаже Конзорцијум ГП-НП Арива литас 4 године, од којих 179 аутобуса испуњава услов старости до 3 године што чини око 30% возног парка.

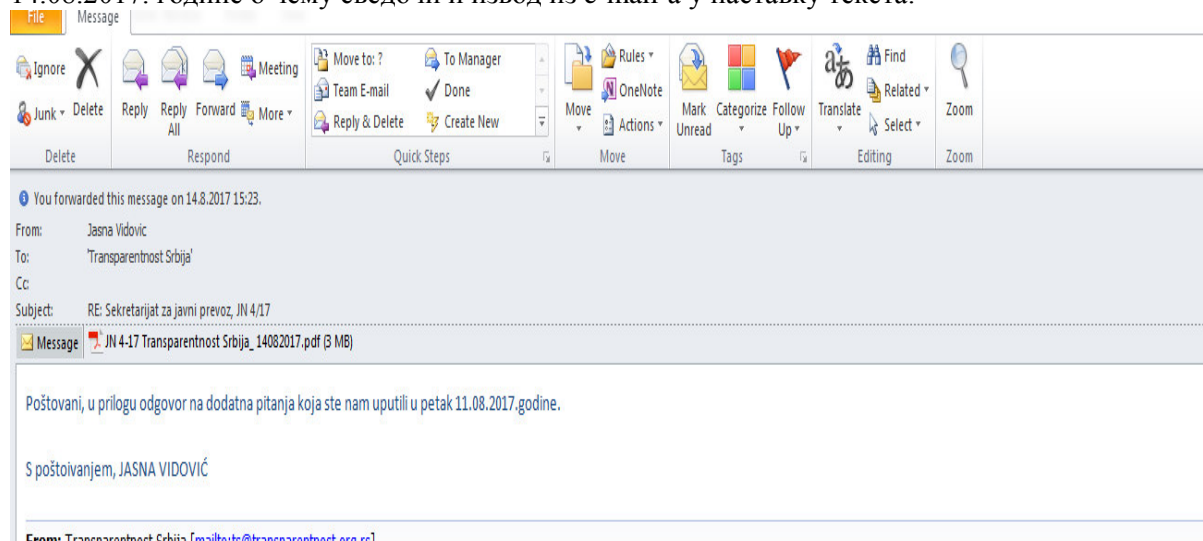
Сматрамо да је циљ да сваком јавном набавком са јавним-приватним партнерством треба добити боље услове него у претходним како по техничким карактеристикама возила тако и по цени рада по километру.

Из свега наведеног јасно произилази да је Наручилац са начином објаве Позива за подношење понуда, и сагледавањем ситуације на тржишту, постављањем техничких захтева у предметној набавци, искористио могућност побољшања услуге превоза, у складу са потребама јавног превоза у граду Београду, а без ограничавања конкуренције.

3. (3) У вези са тврдњом подносиоца захтева да му Наручилац до дана подношење захтева није одговорио на постављена питања од 11.08.2017. године, Наручилац указује да је у комуникацији са Грађанским надзорником поступио у свему у складу са одредбама Закона, односно одговоре на

постављена питања Грађанског надзорника није објавио на Порталу јавних набавки, обзиром да то Закон не предвиђа, већ је на свако постављено питање, одговоре доставио директно Грађанском надзорнику на e-mail адресу за комуникацију.

Наручилац је без одлагања одговорио и доставио одговор на питања од 11.08.2017. године, с тим да су питања примљена у петак 11.08.2017. године, а одговор послат првог радног дана у понедељак 14.08.2017. године о чему сведочи и извод из e-mail-а у наставку текста:



4. (4) Поводом навода подносиоца у вези услова за ангажовање резервних возила и његовог мишљења да начин на који је одређена могућност коришћења заменских возила није довољна да обезбеди „циљ постављања услова максималне трогодишње старости аутобуса на почетку уговора“, Наручилац указује пре свега да је према досадашњем искуству утврдио да је предвиђени број од 10 % резервних возила оптималан како за Наручиоца, тако и за превозника.

Праћењем отказа возила на дневном нивоу, број од 10% резерве довољан је да у случају изненадних отказа испуни задати обим рада Наручиоца. Јасно је да за превозника истовремено представља трошак неангажовања ових возила, међутим уколико је превозник спреман да по закљученом уговору обезбеди већи број резервних возила од планираних, несврнисходно је да му то Наручилац забрани, јер би у случају отказа већег броја возила (више од 10%), превозник био у ситуацији да не испуни планирани ред вожње, а за чије неиспуњење сноси последицу наплаћивања уговором дефинисаних дневних пенала, као и збирних месечних, што би кумулативно могло довести и до искључења са линије.

Напомињемо да је превозник у обавези да у сваком тренутку, у свом возном парку траженом по моделу уговора, располаже захтеваним бројем возила на раду и минимално захтеваним бројем резервних возила. Међутим, већи број резервних возила од захтеваног не омогућава превознику да смањи број возила одређених за рад за која је Наручилац дао сагласност по закључењу уговора. Трајна замена постојећих возила другим једино је могућа само уколико заменско возило задовољава критеријуме из Конкурсне документације односно, замена је могућа само возилом истих или бољих карактеристика. Уколико би, како из навода подносиоца захтева може да се протумачи, превозник набавио и свих 55 резервних возила, поштујући ограничења, која је Наручилац дефинисао Конкурсном документацијом (не може да одјави ангажовано возило и замени га возилом лошијих техничких карактеристика), то би значило да превозник има код Наручиоца на располагању 110 возила. Ово је са аспекта трошкова неангажованих возила (55 нових возила до 3 године старости) нелогично, те се оваква ситуација не може ни очекивати.

На основу свега изложеног произилази, да оспоравање од стране подносиоца захтева сачињене Конкурсне документације, у делу додатног услова у погледу старости возила на раду, као и услова за ангажовање резервних возила односно поступања Наручиоца у комуникацији са Грађанским надзорником и заинтересованим лицима, која су тражила додатна појашњења, није основ за предложено усвајање Захтева и другачију одлуку Наручиоца, у погледу измене тражених услова или другачијег одговора Наручиоца, јер је из изнетог јасно да у поступку предметне јавне набавке није било материјално-правних и процесних пропуста, који би довели у неравноправан положај било ког понуђача, ограничили конкуренцију или умањили очекивани квалитет услуге превоза током периода реализације уговора, односно све заједно довели у сумњу исправност поступања Наручиоца у предметној јавној набавци, са циљем обезбеђивања редовног, поузданог и квалитетног превоза путника на потезу 500.

ЗА НАРУЧИОЦА

Подсекретар Секретаријата за јавни превоз

Миломир Видаковић, дипл. правник

ЗА КОМИСИЈУ ЗА ЈАВНУ НАБАВКУ

Самуило М.

Миломир Видаковић

