

Захтев за заштиту права

Достављено:

Град Београд

Граска управа града Београда- Секретаријат за јавни превоз
на адресу за пријем електронске поште

sjp.javnenabavke@beograd.gov.rs

Република Србија

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

на адресу за пријем електронске поште

republika.komisija@kjn.gov.rs

Подносилац захтева: Грађански надзорник, на основу решења Управе за јавне набавке, број 119-01-47/2017 од 29.05.2017, Транспарентност Србија, 11000 Београд, Палмотићева 31, трећи спрат. Овлашћено лице за контакт: Немања Ненадић, програмски директор. Са подацима из заглавља овог захтева.

Назив и адреса наручиоца (према подацима са Портала јавних набавки):

Граска управа града Београда- Секретаријат за јавни превоз

Матични број: 17565800

ПИБ: 100065430

Држава: СРБИЈА

Општина: ПАЛИЛУЛА

Место: Београд (Палилула)

Делатност: Остале пратеће делатности у саобраћају

Облик својине: Државна својина

Облик организовања: Орган јединице локалне самоуправе

Категорија: градска и општинска управа

Контакт особа: Станиша Драгељевић

Контакт телефон: 0113309776

Подаци о набавци која је предмет захтева:

Јавно-приватно партнерство у обављању комуналне делатности

Јавни превоз путника на територији града Београда (потез 500)

60112000 - Услуге јавног друмског превоза

Шифра: 1539720

<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1539720>

Повреде прописа којима се уређује поступак јавне набавке:

Сматрамо да је у конкурсној документацији, у делу који се односи на додатне услове – технички капацитет, Наручилац повредио начело ефикасности и економичности из члана 9. ст. 1. Закона о јавним набавкама и начело обезбеђивања конкуренције из члана 10. Закона.

Наручилац је предвидео као додатан услов технички капацитет, који се огледа у томе да понуђач располаже одређеним бројем аутобуса (ближе описано у конкурсној документацији), а који **неће бити старији од три године** (ангажовани аутобуси), односно 13 година (резервни аутобуси).

Моделом уговора је предвиђено да је Превозник је у обавези да уговорени обим превоза врши возилима која су наведена у Списку возила (соло и зглобни аутобуси са регистарским ознакама и другим подацима), а која су испунила захтеве за аутобусе дефинисане Конкурсном документацијом и за које је Комисија за јавну набавку дала сагласност за укључење у рад. Старост возила на раду и резервних возила **током периода важења Уговора не сме бити већа од 13 година.** (члан 9). У току реализације овог уговора Секретаријат врши контролу испуњености услова за рад аутобуса која ће накнадно бити укључена у рад (новопријављених или заменских), као и контролу већ ангажованих аутобуса. (члан 13). Превозник у току реализације овог уговора на захтев Секретаријата, у смислу члана 3. став 2 и 3. овог уговора, укључује додатне аутобусе у рад на линијама, а која испуњавају услове по критеријумима захтеваним конкурсном документацијом и овим уговором. Превозник је дужан да уз захтев за издавање сагласности за укључење новопријављених возила у рад, достави податке о возилу које ће бити укључено у рад. (члан 14. ст. 1). Превозник у току реализације овог уговора може да замени део или сва возила из свог возног парка, уз претходну писмену сагласност Секретаријата, одговарајућим возилима по критеријумима захтеваним конкурсном документацијом и овим уговором и која су бољих техничких карактеристика од постојећих возила која се замењују. Превозник је дужан да уз захтев за издавање сагласности за укључење возила у рад којим се замењује постојеће возило у раду, достави податке о возилима ради упоређивања њихових техничких карактеристика (постојећег и заменског возила). (члан 14. ст. 2). Возило на раду не сме бити замењено резервним возилом у периоду дужем од шест месеци у континуитету. (члан 14. ст. 3).

Из овако постављених услова произлази да ће на почетку важења овог десетогодишњег уговора услуге превоза обављати аутобуси који у том тренутку не смеју бити старији од три године (не рачунајући периоде када превоз врше резервна возила), 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. Сматрамо да је на овај начин Наручилац **повредио начело ефикасности и економичности јер код прибављања услуга није имао у виду сврху и намену овог јавно-приватног партнерства.**

Иако не поседујемо документа у вези са одобравањем пројекта јавно-приватног партнерства, већ по логици ствари, сврха ове набавке услуга (односно будућег ЈПП), јесте задовољавање потреба путника. Наручилац је конкурсном документацијом дефинисао неке стандарде за задовољење тих потреба (нпр. тип аутобуса који врши превоз, број возњи које треба обавити).

Између осталог, постављени су услови у погледу квалитета аутобуса, а што ће наручилац пратити (клима уређај, видео надзор, бесплатан интернет и слично).

На сличан начин разумемо и услов који произлази из модела уговора – да ни у једном тренутку реализације возила која обављају превоз не буду старија од 13 година. Може се, наиме, претпоставити, да ће новија возила у просеку бити поузданија у коришћењу и комфорнија за путнике, мада у томе имају улогу и многи други чиниоци (нпр. пређена километража, услови коришћења). Дакле, није супротно намени овог уговора да Наручилац одреди максималну прихватљиву старост аутобуса који ће превозити путнике у приградском саобраћају. Граница која је у том смислу одабрана (13 година), чини се разумном, имајући у виду друге познате податке. Тако, према подацима ГСП Београд, које смо преузели са њиховог сајта, просечна старост аутобуса у градском саобраћају је нешто мања од 10 година.

Међутим, **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.

Постављени услов би се могао логички бранити једино ако је сврха ове набавке, односно закључења уговора о ЈПП да током реализације уговора квалитет пружених услуга опада, што не верујемо да је случај, јер се, у принципу, и у Србији и у свету, тежи томе да квалитет услуга које се пружају грађанима постепено и у складу са могућностима буџета и технолошким напретком, подиже на виши ниво. Дакле, 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 би она у којој се допушта да максимална старост возила на почетку уговора буде већа, а да са потом смањује.

Наравно, како би се избегла свака произвољност, најбоље решење би било да Република Србија или Град Београд усвоје правила о јавном градском превозу којима би било прецизно утврђено која је максимална прихватљива старост возила која обављају услугу превоза путника и да се ти услови поставе пред све будуће пружаоце ових услуга, уместо да се одређују за свају набавку посебно.

Пошто свако постављање додатних услова ограничава конкуренцију, а постављање строжих услова ограничава конкуренцију у већој мери, имајући у виду претходно изложене аргументе који указују на то да постављени додатни услов не обезбеђује сврху набавке (јавно – приватног партнерства), односно да то не чини на логичан начин, сматрамо да је Наручилац **повредио и своју обавезу да „у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију“**. (из члана 10. ст. 1. Закона о јавним набавкама). Није нам познато у којој мери је постављени услов дискриминаторан, односно да ли је дошло и до повреде члана 10. ст. 2, будући да нисмо покушавали да утврдимо стање на релевантном тржишту. У том смислу, било би неопходно као минимум утврдити колико има аутобуса који по својим техничким карактеристикама задовољавају постављене услове у Београду и околини, али и податке о тренутном коришћењу тих возила, како би се дошло до реалне процене да ли ће постојати интересовање за ову врсту

уговора. Уколико на тржишту у Србији и у земљама региона постоји велики број неангажованих аутобуса одговарајућих карактеристика, старих до три године, постављени услов не би био дискриминаторан (према понуђачима који располажу аутобусима старости 3-13 година), мада би и даље био нелогичан у односу на сврху набавке, из разлога који су претходно образложени.

Чињенице и докази којима се доказују повреде:

Поред претходно изложено, напомињемо да смо се у вези са овим и другим питањима у два наврата обрађали Наручиоцу. У допису од 7. августа 2017, упитали смо следеће:

1. На основу које обавезе прописане законом, подзаконским актом или интерним актом, односно, на основу којег другог критеријума, сте техничком спецификацијом, одредили да старост возила која ће бити ангажована при реализацију уговорних обавеза, мора бити три или мање година. Ово имајући у виду да је просечна старост возила ГСПа 9,17 година (<http://www.gsp.rs/statistika.aspx>), што је далеко више од постављеног услова. Такође, скрећемо пажњу да је техничком спецификацијом предвиђена могућност да се користе заменска возила, знатно веће старости. На основу тога изводимо закључак да услов у погледу старости возила није постављен ради заштите безбедности путника или неког другог сличног разлога, јер би у супротном старост била једнако ограничена и за основна и за заменска возила.
2. Да ли сте, истраживањем тржишта, утврдили да ћете за наведену јавну набавку обезбедити конкуренцију? С тим у вези, молимо Вас да нам доставите копију електронског документа или линк ка интерном акту којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, опис радњи које су спроведене у оквиру испитивања тржишта, као и копије докумената који су у вези са тим настали.

Наручилац је у свом одговору од 10. августа указао да се прописаним условима омогућава да возила којима се конкурише на почетку могу да се експлоатишу током десет година трајања уговора, да се ангажовањем возила до 3 године обезбеђује квалитетнији превоз и поузданост обављања услуге и да је могуће заменити старије возило новим током трајања уговора.

У погледу другог питања, Наручилац је доставио линк за Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, а затим је изнео да је испитивање и истраживање тржишта спровео на основу претходних искустава у набавци конкретног предмета набавке, односно, на основу постојећих информација и регистра возила којим располаже. „У Систему за даљинско праћење и управљање возилима јавног превоза код Наручиоца постоји база података (регистар возила) у којој су садржани подаци о свим тренутно пријављеним возилима. Од укупног броја пријављених возила приватних превозник, преко 900, 28% возила задовољава услов у погледу старости (млађа од три године) који је дефинисан предметном јавном набавком“. Наручилац је такође указао на то да је оглас објављен и на енглеском језику као и Службеном листу ЕУ.

На овај одговор смо 11. августа упутили додатна питања:

1. У вези са питањем максималне старости возила од три године, као условом за учешће у поступку набавке, истичемо да одговор Наручиоца указује на неадекватност постављеног услова циљу који треба да постигне. Наиме, ако смо добро разумели одговоре, Наручилац захтева да возила у току трајања десетогодишњег уговора не буду старија од 13 година. Уколико је то циљ, онда је довољно поставити управо такву уговорну обавезу пред понуђаче. У том смислу, ако је 13 година граница која обезбеђује минимални ниво квалитета који је прихватљив за Наручиоца, онда понуђачи треба да гарантују да имају довољан број таквих возила, како у моменту достављања понуде, тако и све време извршења уговора. Не видимо ни један логичан разлог због којег би Наручилац пристао да се превоз у десетој години реализације уговора врши аутобусима који ће тада бити стари 13 година, а захтевао да се у првој години реализације уговора врши аутобусима који ће бити стари до три године. Захтеви у погледу старости возила морају бити једнаки током целог тока реализације уговора. Штавише, уколико је идеја да се стандарди пружања услуга временом повећавају, могло би бити оправдано уколико би на почетку реализације била допуштена већа, а у наредним годинама мања старост возила, а никако обрнуто. Због тога Вас позивамо да преиспитате и измените услове из конкурсне документације.
2. У вези са одговором о претходном испитивању тржишта, молимо за додатна појашњења о томе о каквој бази податка (регистар возила) је реч – на основу којих података се води и које све податке садржи, да ли је јавно доступна итд. Да ли, на пример, база садржи само податке о возилима која су већ коришћена за градски превоз или је реч о некој другој врсти регистра? Да ли садржи податке о актуелном коришћењу возила (што би могло бити значајно за процену заинтересованости потенцијалних учесника) и слично. Такође бисмо вас молили да нам доставите документе у вези са испитивањем тржишта по овом питању који су начињени у време припреме конкурсне документације. Поздрављамо објављивање огласа у иностраним гласилима и предлажемо да о овој набавци обавестите и друга потенцијално заинтересована лица, нпр. преко одговарајућих привредних комора у земљама региона које су чланице ЕУ или нису, а за које би се понајпре могло очекивати да би могли бити заинтересовани за овај позив.

На овај допис нисмо добили одговор.

Документа у вези са поступком која је објавио Наручилац налазе се овде:

<http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1539720>

Између осталог, Наручилац је добијао питања која се односе на старост аутобуса а која су поставила заинтересована лица. Из тих питања се може стећи утисак да ће постављање старосне границе аутобуса ограничити конкуренцију, јер су се нека заинтересована лица залагала да се та граница промени (на 10 година), веровано зато што поседују аутобусе те старости, или да се омогући накнада набавка новијих аутобуса. У тим питањима се такође говори о непрецизним критеријумима за ангажовање (старијих) резервних возила у периоду од чак шест месеци.

То није било посебан предмет наших питања Наручиоцу, али сматрамо да може бити битно за оцену о основаности постављених услова. Наиме, ако је практично неограничена могућност коришћења старијих заменских возила (до шест месеци у континуитету, неограничени број пута), као и број заменских возила која се могу користити, то указује да Наручилац није обезбедио оно што је прокламовао за циљ постављања услова максималне трогодишње старости аутобуса на почетку уговора.

У објављеним одговорима заинтересованим лицима, Наручилац понавља ставове који су слични онима које је изнео и у одговору грађанском надзорнику, без логичног образложења за овако постављени додатни услов.

У прилогу достављамо питања која смо као грађански надзорник упутили Наручиоцу и добијене одговоре.

Потврда о уплати таксе:

«У случају подношења захтева за заштиту права од стране Управе за јавне набавке, Државне ревизорске институције, јавног правобраниоца и грађанског надзорника сходно се примењују одредбе овог закона које се примењују у случају подношења захтева од стране подносиоца захтева понуђача, подносиоца пријаве, кандидата, односно заинтересованог лица, осим што за разлику од наведених подносиоца нису дужни да уплате законску таксу на одређени рачун буџета Републике Србије.» Извор: Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Информатор о раду – ажуриран 31.07.2017. године

Потпис подносиоца:

за подносиоца

програмски директор

Немања Ненадић

Место и датум:

Београд, 14. август 2017.