
Град Београд

Градска управа града Београда

Секретаријат за јавни превоз

Улица 27. марта број 43

Београд

Република Србија

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Немањина 22-26

Београд

Управа за јавне набавке

Немањина 22-26

Београд

Предмет: Коментар Одговора Секретаријата за јавни превоз Градске управе Града Београда на Захтев за заштиту права поднет од стране Грађанског надзорника „Транспарентност Србија“ (документ Секретаријата за ЈП, XXXIV-01 бр. 404 – 11/2017 од 18.8.2017.)

Напомена: допис из Секретаријата смо добили у виду ПДФ документа који није могуће копирати тако да садржај остане читак, па ће цитати бити коришћени само када је најнужније, и треба упоредо пратити и оригинал Одговора који смо објавили овде:

http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/prigradskiprevoz/Odgovor_na_zahtev_za_zastitu_prava.pdf

Поштовани,

познато нам је да по одредбама Закона о јавним набавкама није предвиђена обавезна комуникација између странака или комуникација између подносиоца захтева за заштиту права и Републичке комисије (даље: КЈН), али сматрамо да може бити од користи да се Секретаријат за ЈП Града Београда (даље: Наручилац), КЈН и Управа за јавне набавке, која нас је именовала за грађанског надзорника, упознају са овим садржајем, поготово зато што ћемо га такође и објавити.

У почетку Одговора се, колико смо могли да закључимо, верно препричавају разлози изнети у нашем захтеву за заштиту права, поднетом пре истека рока за достављање понуда, а у вези са отвореним поступком јавне набавке бр. 4/17 „Јавни превоз путника на територији града Београда (потез 500)“.

Наручилац сматра да су наводи из Захтева за заштиту права, којима указујемо на нелогичан и штетан додатни услов за учешће на тендеру, **неосновани**. У свом одговору их негира по четири тачке. Прва тачка у овој систематизацији се односи на наше указивање да је Наручилац повредио начело ефикасности и економичности и да Наручилац није имао у виду сврху и намену овог јавно-приватног партнерства.

Подсећамо да смо указали да је Наручилац поставио као услов за учешће у поступку поседовање одређеног броја аутобуса који **неће бити старији од три године** (ангажовани аутобуси), односно 13 година (резервни аутобуси), да је Модеом уговора предвиђено да старост возила на раду и резервних возила **током периода важења Уговора не сме бити већа од 13 година**, и да ће то за последицу имати 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. Указали смо да је сврха ове набавке услуга задовољавање потреба путника, да је наручилац конкурсном документацијом дефинисао неке стандарде за задовољење тих потреба и да је један од тих стандарда старост возила у употреби из Модела уговора (до 13 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.

У **Одговору** на ове аргументе Наручилац негира наше оцене. Као аргумент износи прво то да су тренутно на овим линијама градског превоза ангажована значајно старија возила од постављеног додатног услова и да то ствара проблеме, да је из тих разлога израђен пројекат ЈПП и да је један од циљева ЈПП „управо да се услуга превоза на потезу 500 унапреди ... и то одмах по спроведеном поступку јавне набавке, у односу на тренутни квалитет услуге превоза на поменути линијама“.

Коментар ТС на ове оцене је следећи: Ставови које Наручилац износи нису релевантни за утврђивање основаности захтева за заштиту права. Наиме, околност да су аутобуси који тренутно возе путнике на линијама потеза 500 стари и да се кваре јесте добар разлог да се раскине или не обнови уговор са садашњим превозиоцима, и може бити добар разлог да се одреди максимална старост возила која ће саобраћати на овим линијама, на основу садашњих лоших искустава. Међутим, те околности нису од значаја за утврђивање да ли је постављени додатни услов (максимална старост возила три године у тренутку подношења понуда) логичан и у вези са сврхом набавке. Наручилац је, вођен претходним искуством имао доброг основа да одреди која ће бити максимална старост возила **током експлоатације**. Ту границу је Наручилац поставио (у Моделу уговора) на 13 година, а могао ју је поставити и на неком другом месту које је по неком релевантном параметру (у одсуству прецизних прописа) оправдано. Наручилац је исто тако могао комбиновати више релевантних услова који су у вези са могућношћу да превозицац поуздано обавља свој посао (нпр. старост возила и пређена

километража). Жеља Наручиоца да **одмах обезбеди** побољшање квалитета услуге **би се могла разумети са маркетиншког становишта** (да грађани кроз контраст приметите што већу позитивну промену на самом почетку важења уговора). Таква маркетиншка корист не може бити оправдани разлог за спровођење набавке услуга, јер **сврха набавке не би требало да буде стварање што бољег утиска о квалитету и крупном напретку**, каква се постиже кроз пружање најбољег квалитета услуга на почетку трајања уговора, **већ обезбеђивање одређеног стандарда услуге све време** (или чак побољшање квалитета пружених услуга). Ако би сврха набавке био квалитетан и поуздан превоз путника, као што мислимо да треба да буде, нема никаквог оправданог разлога због којег би наручилац својим условима безусловно захтевао да управо 1. октобра 2017. путнике возе трогодишњи аутобуси, а истовремено пристајао да 30. септембра 2027. то чине аутобуси који ће тада бити стари 13 година.

Наручилац даље истиче да је разумно захтевати од приватног партнера да обезбеди боље услове од постојећих, и да заузврат има сигурност обављања делатности и вишемилионску надокнаду. Даље се каже „... 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.“

Коментар ТС на ове оцене је следећи: Наручилац нигде не наводи која је тренутна старост возила која саобраћају на „потезу 500“, а на више места се позива на потребу побољшања квалитета, између осталог и у погледу старости аутобуса који саобраћају. Све и да су ови подаци наведени, то није релевантно у контексту захтева за заштиту права. Наиме, Транспарентност Србија, као грађански надзорник, није оспоравала потребу да се унапреди тренутни квалитет услуге превоза. Проблем је направио сам Наручилац недоследношћу при постављању услова за превозиоце у погледу старости возила (три године на почетку, 13 година у реализацији уговора). У складу са тим, **ако Наручилац има бојазан да би изbacивање услова старости возила до три године на почетку посла и остављање само услова максималне старости за време реализације уговора (13 година)** значило да ће путнике возити аутобуси који су превише стари, онда **треба да као услов одреди неку другу временску границу коју сматра примереном**. Битно је само да услови буду постављени доследно. Иако документи у вези са јавно – партнерством нису објављени, сматрамо веома мало вероватним да је као циљ овог ЈПП био постављен тако да се квалитет услуге на почетку уговора унапреди а да на крају буде сличан садашњем стању. Из овог се може закључити само то да је Наручилац можда повредио сврху јавне набавке и на другим местима у конкурсној документацији поред оног на шта смо указали – конкретно тиме што је предвидео да максимална старост возила у употреби буде 13 година.

Наручилац истиче да му је циљ да се прибаве „најбоља могућа возила по најповољнијим условима“, да му је намера да се „од самог почетка у знатној мери унапред услуга превоза“, да превоз врше возила одређених карактеристика, „као и нарочито да се квалитет услуге одржи током уговореног периода, што Наручилац обезбеђује стимулацијом обнове возног парка, у складу са моделом уговора, који је за ангажовање нових возила предвиђено увећање цене по

километру за 3% све до навршених пет година“. Даље се наводе и разлози због којих Наручилац очекује да ће превозиоци и сами подмлађивати возни парк, укључујући и досадашња искуства, моделе финансирања набавке аутобуса, пример конзорцијама „ГП НП Арива литас“, који користи возила просечне старости 4 године. „Наручилац такође указује да дефинисањем услова да 35 соло аутобуса и 20 зглобних аутобуса морају бити 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 у раду, те се одржавање возила своди на редовно“. Наручилац закључује тврдњом да није повредио начело ефикасности и економичности, и да је „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 обезбедити...“

Коментар ТС на ове оцене је следећи: Наводи Наручиоца о стимулацијама за одржавање возног парка, у ствари **додатно оспоравају валидност постављеног услова** почетне старости возила од три године. Наиме, Наручилац, с једне стране, поставља као елиминациони услов за учешће на тендеру поседовање 55 аутобуса млађих од три године. С друге стране, све време трајања уговора ће додатно стимулирати не само превозника чији аутобуси буду млађи од почетног максимума (три године), већ и оне који ће користити аутобусе старе између три и пет година. Ако Наручилац сматра да је управо старост возила до пет година током трајања уговора стање које је желео да постигне, онда је на том месту требало да повуче временску границу обавезе будућег превозника током трајања уговора (уместо садашњих 13 година), и обавезе поседовања возила одређене старости на почетку уговора (уместо садашње три године).

Слично томе, **Наручиоцу не иду у прилог ни аргументи који износи кроз пример ангажовања Конзорцијума „ГП НП Арива литас“**, на другом потезу градског превоза. Наиме, ако је, према увиду Наручиоца у стање на тржишту, превозиоцима и иначе исплативо да превоз врше новијим аутобусима и да редовно обнављају возни парк (због сопственог интереса), онда нема потребе да Наручилац поставља строге услове у погледу почетне старости возила, јер ће их превозиоци свакако испунити. Из навода Наручиоца се чини да је изразито задовољан стањем у којем Конзорцијум који врши превоз. При том се наводи да тај Конзорцијум има *просечну* старост возила од четири године и *30% аутобуса* старих до три године. Наручилац све то наводи као доказ логичности услова који је поставио за јавну набавку превоза на „потезу 500“ – да (на почетку уговора) *100% аутобуса* буде млађе од три године!

Аргумент Наручиоца о томе да се постављањем услова да возила буду млађа обезбеђује да буде мање непредвиђених кварова је несумњиво тачан. Међутим, тај аргумент се може корисити у прилог одређивања максималне старости возила током читавог периода експлоатације, а нема разлога због којих би важио само на почетку важења уговора. У томе и јесте **разлика између спровођења јавне набавке добара и оваквог јавно – приватног партнерства**. Да су Наручилац или градско јавно саобраћајно

предузеће сами куповали аутобусе, било би потпуно разложно да набаве потпуно нова или мало коришћена возила, рачунајући на то да ће их користити неко време. У случају ЈПП, Наручилац захтева од приватног превозиоца да обезбеди одређени квалитет возила и нема разлога да га занима колико често ће овај куповати аутобусе. У конкретном случају, Наручилац постављањем услова почетне старости аутобуса до три године и истовременим прихватањем да током трајања уговора у једном тренутку сва возила у раду буду стара до 13 година, није обезбедио остваривање поменутог циља набавке. Уместо тога, исправно би било да је одредио максималну прихватљиву старост возила током експлоатације, као превентиву кваровима, на некој другој временској граници, уколико сматра да је 13 (као што сада стоји у Моделу уговора) превише.

Најзад, истичемо да често понављани аргумент о томе како ће Наручилац кроз ово ЈПП поправити садашње стање превоза на потезу 500 није од значаја за основаност захтева за заштиту права. Захтев за заштиту права се односи на логичност постављених услова и њихову примереност сврси овог поступка. Сврха уговора са превозиоцем никако не може бити то да услуга буде „боља“ него што је сада, јер ово није набавка услуга поправљања садашњег приградског превоза, већ организовање тог превоза у наредних десет година. Пошто захтев за заштиту права у вези са конкурсном документацијом свакако не представља никакву одбрану постојећег стања превоза на потезу 500 (о којој нисмо ни добили податке), **није ни примерено да Наручилац у одговору на захтев користи као аргумент било шта што се односи на критику постојећег стања.**

Под тачком 2. Наручилац оспорава да није омогућио што већу конкуренцију. Ту се наводи Регистар који Наручилац води за своје потребе, са преко 2000 возила која се користе у јавном превозу путника у Београду. Према тим подацима, приватни превозници имају 900 аутобуса, а 28% њих је млађе од три године. Поред тога, Наручилац наводи и да је испунио своје обавезе у погледу оглашавања на српском и енглеском језику, на интернет издању додатака Службеног листа ЕУ. Даље, Наручилац тврди да не онемогућава понуђаче да учествују, јер је омогућено да наступају појединачно или заједнички да би испунили услове и закључује „не тражи се да постоји један конкретан превозник који располаже са 55 неупослених аутобуса, већ може да буде више превозника удружених у групи“. Указује се да су већ на сличан начин ангажована два конзорцијума на другим линијама јавног превоза, где је тражено ангажовање више возила. Даље се наводи да се услови из претходних поступака и овог не могу поредити због различитих траса које линије прелазе, осим за случај јавне набавке 23/15, где је већ више пута помињани конзорцијум ГП НП Арива литас добио посао и који има 30% возила стара до три године. У Одговору се каже и следеће: „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 ... искористио могућност побољшања услуге превоза, у складу са потребама јавног превоза у Београду, а без ограничења конкуренције.“

Коментар ТС на ове оцене је следећи: Наручилац је по питањима ТС доставио неке од тражених информација о Регистру који се овде помиње. Према тврдњама Наручиоца, тај регистар садржи податке не само о старости возила, већ и о техничким карактеристикама. Наручилац је понудио и остваривање увида у Регистар. Без одговора

је остало питање о томе да ли постоје подаци о ангажовању аутобуса из регистра. Наиме, податак о томе да постоји преко 200 (28% од 900) приватних аутобуса млађих од три године у Београду не говори ништа о томе да ли су ти аутобуси расположиви и колика се конкуренција може очекивати. Примера ради, у истом допису Наручилац наводи да један конзорцијум већ има 179 аутобуса млађа од три године, која су већ ангажована на обављању превоза за потребе Града Београда, што значи да је број слободних аутобуса за потребе новог посла далеко мањи од броја регистрованих. По **траженим резултатима испитивања тржишта** смо од докумената од Наручиоца добили једино испис из регистра где се види тачан број регистрованих возила старих до три године.

Чудно је да Наручилац наводи јавну набавку 23/15 као аргумент за одбрану актуелне конкурсне документације. Наиме, у **конкурсној документацији за јавни превоз из 2015**, <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=839640&idp=839635&vz=2> **исти Наручилац је поступао потпуно другачије и далеко логичније**. Тада је граница максималне старости возила била десет година. На конкурс из 2017, све уз тврдње о жељи да се побољшају услуга, Наручиоцу је прихватљиво да превоз обављају аутобуси старости до 13 година! Пре две године је услов почетне старости био постављен доследно са условом за извршење посла – на десет година. Сада се услов почетне старости и прихватљиве старости током експлоатације значајно разликују (3/13 година).

Наручилац је несумњиво постављањем услова ограничио конкуренцију и несумњиво је то учинио на недоследан и нелогичан начин. Остаје **отворено питање да ли би то ограничење резултирало значајно мањим бројем потенцијалних такмаца, али ризик за тако нешто свакако постоји**. Штавише, тај ризик је Наручиоцу добро познат. У често помињаном ранијем поступку набавке, из 2015. године, када су постављени захтеви у погледу старости возила били блажи (10 наспрам садашње 3 године), јавио се само један конзорцијум!

Под тачком 3. Наручилац одговара на нашу напомену о томе да нисмо добили одговоре на нека питања до времена подношења захтева за заштиту права, напоменом да је поступио у свему у складу са одредбама Закона.

Коментар ТС на изнете ставове: И тврдња Наручиоца и наше тврдње су тачне – одговор није стигао до подношења захтева за заштиту права, а Наручилац је поступио у оквиру законског рока. Истек законског рока за добијање одговора нисмо могли да чекамо, јер бисмо у супротном пропустили рок за подношење захтева за заштиту права. Суштински, одговор Наручиоца који је стигао после подношења захтева за заштиту права не мења ништа у кључним ставовима које смо износили.

Под тачком 4. Наручилац се осврће на наше наводе о могућности коришћења резервних возила. Указује да је „према досадашњем искуству утврдио да је предвиђени број од 10% резервних возила оптималан“, да за превозника већи број резервних возила представља трошак, да Наручилац нема разлога да му забрани да у такав трошак уђе, да би у случају отказа већег броја возила (преко 10%) превозник био у ситуацији да не испуни планирани ред вожње

и слично. Даље истичу да већи број резервних возила не омогућава превознику да смањи број возила у раду и да је трајна замена могућа једино ако се користи возило бољих карактеристика, те да би било нелогично очекивати да би превозилац имао 55 новијих возила која не користи, а уместо њих користио старија заменска возила на овим линијама.

Коментар ТС на изнете ставове: У погледу коришћења заменских возила, ТС није имала сопствена питања већ је указала да Наручилац није на адекватан начин одговорио на питања добијена од заинтересованих лица. У вези са тим посебно истичемо бојазни у вези са **непрецизним критеријумима за ангажовање (старијих) резервних возила у периоду од чак шест месеци**. „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“ – истакли смо у Захтеву за заштиту права. У Одговору на захтев за заштиту права, Наручилац процењује какво се понашање може очекивати од превозника и шта би превозиоцу могло бити у интересу, али не даје одговор на питање о томе како планира да заштити јавни интерес. Конкретно, прокламовани јавни интерес би могао бити угрожен услед тога што би превоз обављала старија заменска возила (максимално 6 месеци у континуитету, али неограничено током трајања уговора), а што би нова била ангажована на неком другом месту или чак у другом граду. Наручилац се не осврће на ту могућност. Али, на крају крајева, то и не мора да учини. Наручилац би требало **да постави услове пред превозиоце на начин који би учинио ирелевантним да ли се користе „редовна“ или „заменска“ возила – тако што би захтевао да и једна и друга буду једнаког минималног квалитета**.

За Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 1. септембар 2017.