



Република Србија
РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА
ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА
ЈАВНИХ НАБАВКИ

Бр. 4-00-1440/2018
Датум, 10.01.2019. године
Београд

ПИСАРНИЦА ОПШТ. УПРАВЕ СО-Ђуприја

ПРИМЉЕНО: 20.02.2019			
Орг.јед.	Број	Прилог	Вредност
01-2	344-53/		

2018-01-2

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), одлучујући о захтеву за заштиту права подносиоца захтева „Еуро лин“ д.о.о. Параћин, ул. Томе Живановића бр. 123, поднетом у отвореном поступку јавне набавке поверавања комуналне делатности градског и приградског превоза путника, ЈН бр. К1/2018, за који је позив за подношење понуда објављен на Порталу јавних набавки дана 30.07.2018. године, наручиоца Општина Ћуприја, ул. 13. Октобра бр. 7, у већу састављеном од члана Републичке комисије Жељка Грошете, као председника већа и чланова Републичке комисије Јасмине Миленковић и Јелене Стојановић, као чланова већа, на основу чл. 139. и 146. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ број 124/2012, 14/2015 и 68/2015; у даљем тексту: ЗЈН), на седници одржаној дана 10.01.2019. године, донела је:

РЕШЕЊЕ

УСВАЈА СЕ КАО ОСНОВАН захтев за заштиту права подносиоца захтева „Еуро лин“ д.о.о. Параћин д.о.о. и **ДЕЛИМИЧНО ПОНИШТАВА** отворени поступак јавне набавке поверавања комуналне делатности градског и приградског превоза путника, ЈН бр. К1/2018, за који је позив за подношење понуда објављен на Порталу јавних набавки дана 30.07.2018. године, наручиоца Општина Ћуприја, у фази израде конкурсне документације.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ наручилац Општина Ћуприја, да подносиоцу захтева „Еуро лин“ д.о.о. Параћин, надокнади трошкове поступка заштите права у износу од 120.000,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Образложење

У предметном отвореном поступку јавне набавке поверавања комуналне делатности градског и приградског превоза путника, у складу са одредбама Закона о јавно приватном партнерству и концесијама, ЈН бр. К1/2018, за који је позив за подношење понуда објављен на Порталу јавних набавки дана 30.07.2018. године, наручиоца Општина Ћуприја (у даљем тексту: наручилац), понуђач „Еуро лин“ д.о.о. Параћин (у даљем тексту: подносилац захтева), поднео је наручиоцу дана 14.12.2018. године, захтев за заштиту права.

Поднетим захтевом за заштиту права подносилац захтева је оспорио садржину конкурсне документације указујући да је наручилац дефинисањем додатних услова поступио противно члану 61. став 1. и 76. став 2. и 6. ЗЈН, као и да је начином на који је дефинисао конкурсну документацију, ограничио конкуренцију и дискриминисао понуђаче.

Подносилац захтева је указао да наручилац није поступио у складу са одговором на захтев за додатне информације и појашњења а која се односе на концесиони акт, те да исти није приложио уз конкурсну документацију. С тим у вези навео је да није успео да изврши увид у концесиони акт ни на сајту Општине Ћуприја директним линком, како би се упознао са истим.

Даље је указао да је наручилац продужио рок за достављање понуда, али да је исти непримерено кратак имајући у виду обимност и значај концесионог акта који је вероватно обиман и садржајан.

Подносилац захтева је такође указао да је наручилац поступио супротно члану 16. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл.гласник РС”, бр. 88/201,15/2016 и 104/2016) имајући у виду да је конкурсном документацијом предвидео формирање конзорцијума као учесника у поступку, али да није ограничио број чланова конзорцијума као и у погледу структуре конзорцијума и одговорности његових чланова, што је по мишљењу подносиоца захтева неопходно будући да током трајања уговора може доћи до промене члана конзорцијума.

Такође је подносилац захтева навео да у конкурсној документацији не постоји структура образовања цене превозне карте, нити су било где наведени параметри образовања цена карата као ни параметри образовања концесионе накнаде. С тим у вези указао је да је конкурсном документацијом предвиђен образац који садржи само износе за цену карте и износ цене трошкова по километру, без навођења параметара који те цене образују, те је остало нејасно која промена тржишних параметара и који то параметри утичу на промену износа концесионе накнаде и цене превозне карте.

Даље, подносилац захтева је навео да су конкурсном документацијом нејасно дефинисане техничке спецификације, да је нејасно да ли се превоз путника у конкретном случају додељује на основу овереног реда возње издатог од стране општинског органа, или је основ обављања ове делатности уговор о јавној набавци предметне набавке, у ком случају би по мишљењу подносиоца захтева уговор требало да садржи број километара који превозник остварује на дневном, месечном, годишњем нивоу као и колики број пређених километара наручилац плаћа као концесиону накнаду. С тим у вези указао је да модел уговора мора да садржи све елементе овереног реда возње, као и јасно одређење која количина и обим пређених километара се плаћа од стране наручиоца у виду концесионе накнаде.

Такође је подносилац захтева оспорио услов кадровског капацитета указујући да исти није у логичкој вези са предметом јавне набавке, те да ограничава конкуренцију. С тим у вези указао је да захтев за ангажовање четири лица која ће вршити продају возних карата и бити одговорна за безбедност путника када се врши превоз ученика основног образовања, није неопходан, да се истим неосновано задире у организациону структуру рада понуђача.

Подносилац захтева је затим оспорио основ ангажовања запослених, указујући да је наручилац конкурсном документацијом предвидео да ће прихватити све уговоре о радном ангажовању лица ван радног односа, што по мишљењу подносиоца захтева није у логичкој вези са предметом јавне набавке. С тим у вези указао је да је ангажовање запослених по основу било ког радног ангажовања по Закону о раду, непримерено природи услуге која се набавља, односно послу који возач обавља, осим радног односа, јер предметни послови нису привременог и повременог карактера, нити су ван делатности послодавца.

Даље је навео да је наручилац у погледу услова техничког капацитета захтевао да понуђач располаже аутобусима старости до десет година, који задовољавају услове у погледу границе издувне емисије прописане минималном нормом „ЕУРО 4“, чиме је по мишљењу подносиоца захтева ограничио конкуренцију будући да постоје аутобуси до 10 године старости са „ЕУРО“ 3 издувном емисијом.

Такође је подносилац захтева истакао да је тако дефинисаним условом техничког капацитета, фаворизован потенцијални понуђач „Кавим“ д.о.о. Врање.

Такође, поднетим захтевом је истакнут и захтев за надокнаду трошкова поступка заштите права у укупном износу од 120.000,00 динара на име уплате таксе за поднети захтев за заштиту права.

Наручилац је дана 21.12.2018. године доставио Републичкој комисији одговор на захтев за заштиту права, са комплетном документацијом.

Наручилац је у одговору навео да је концесиони акт за поверавање обављања делатности градског и приградског превоза путника на територији општине Ћуприја, јавни документ и да се налази на званичној интернет адреси општине Ћуприја, да је на Порталу

јавних набавки објавио концесиони акт дана 13.12.2018. године с тим што због лоше интернет везе и протока података није извршено и на званичној интернет страници Општине Ћуприја, у делу Јавних набавки, а што је уочено тек након пријема предметног захтева за заштиту права и истовремено исправљено. С тим у вези наручилац је навео да је подносилац захтева могао да изврши увид у исти и преузимање са Портала јавних набавки односно, са званичне интернет странице Општине Ћуприја, у делу Службени гласник општине Ћуприја за 2018. годину.

Даље је наручилац указао да је поступио у складу са одредбом чл. 16. став 3. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл.гласник РС“, бр. 88/201, 15/2016 и 104/2016) којим је предвиђено да ограничења из става 2. овог члана морају бити наведена у јавном позиву или у конкурсној документацији, те имајући у виду да је наручилац у јавном позиву предвидео ограничења у погледу формирања конзорцијума то у складу са чланом 16. став 3. Закона о јавно - приватном партнерству и концесијама, није био у обавези да исто унесе и у Измени конкурсне документације.

Наручилац је навео да је приликом израде Концесионог акта, као меродаван податак за израчунавање прихода и расхода који би остварио превозник приликом обављања превоза користио податке које је препоручило Пословно удружење друмског саобраћаја „Србијатранспорт“ АД Београд као и да је као меродаван податак за израчунавање расхода превозника узет податак о трошковима превоза возила која обављају делатност превоза путника у градском и приградском саобраћају узимајући у обзир захтевану старост возила и планирани обим превоза, број километара које би једно возило остварило.

С тим у вези указао је да, имајући у виду да је концесионим актом предвиђено поверавање обављања делатности на петогодишњи временски период, то је чланом 7. модела уговора предвиђена и могућност измене износа концесионе накнаде односно износа цене превозне карте, и начин измене а све због могућих тржишних промена како цене нафтних деривата, цене рада, тако и других параметара. Такође је навео да је обрасцем структуре цене предвиђено да понуђач таксативно наброји шта се подразумева и шта чини структуру цене трошкова пређених по километру односно цену карте превоза (гориво, амортизација, цена рада, итд...), односно да самостално формира параметре који чине удео у укупној понуђеној цени превоза по километру односно цени превозне карте.

Такође је наручилац навео да је концесионим актом предвиђен план линија и оквирна времена доласка односно поласка аутобуса са стајалишта са оквириом километражом у току месеца односно у току године, те да тачна времена одређује сам превозник формирањем редова вожње а који зависе од техничких карактеристика возног парка и саме организације истог, из ког разлога је неопходно да након потписивања уговора превозник формира редове вожње и у складу са моделом уговора поднесе захтев за оверу реда вожње.

Даље је навео да је превозник дужан да Општини достави месечни извештај о извршеном превозу до десетог у месецу за претходни месец, који извештај мора да садржи број пређених километара укупно за све линије и појединачно по свакој линији, број продатих карата по категоријама, број остварених и неостварених полазака, податке о одступању у погледу придржавања важећег реда вожње, укупан број саобраћајних незгода у којима су учествовала возила превозника, бројно стање саобраћајног особља, неостварену километражу по линијама, обрачун недостајућег дела средстава и остале податке које затражи општина Ћуприја.

Наручилац је навео и да је Општина дужна да концесиону накнаду плати у року од 45 дана од дана уредно поднетог месечног извештаја - рачуна.

Приликом израде редова вожње за оверу истих, након потписивања Јавног уговора о поверавању обављања комуналне делатности градског и приградског превоза путника на територији општине Ћуприја, превозник се мора руководити Планом линија датог у Конкурсној документацији односно у Концесионом акту, и то у делу који се односи на број поласка у току дана, радне недеље или месеца, оквирне временске интервале доласка и

одласка возила са почетног или крајњег аутобуског стајалишта, или наведеног карактеристичног стајалишта и оквиран број километара дат у зависности од линије или захтева за превозом на одређеном поласку.

Чланом 4. Модела уговора одређен је начин измене Плана линија и то:

„Промену плана линија или броја полазака у оквиру истог утврђује Општинско веће општине Ћуприја на предлог надлежног Одељења Општинске управе општине Ћуприја или на предлог превозника.

Промена из става 1. овог члана може настати из разлога промене мреже основних школа, радова на путу и других потреба Општине.

Општина је дужна да плати концесиону накнаду сразмерно насталој промени из претходног става“.

Републичка комисија је, испитујући основаност предметног захтева за заштиту права, одлучила као у изреци решења из следећих разлога:

Републичка комисија је најпре разматрала навод којим је подносилац захтева указао да наручилац није приложио концесиони акт уз конкурсну документацију, те да није могао да изврши увид у исти ни на сајту Општине Ћуприја директним линком, како би се упознао са истим.

Увидом у питања и одговоре објављене на Порталу јавних набавки дана 14.09.2018. године, Републичка комисија је утврдила да је заинтересовано лице упутило наручиоцу питање следеће садржине: „С обзиром да наручилац на више места у конкурсној документацији истиче концесиони акт као акт на основу кога се спроводи поступак јавне набавке, те да је у конкурсној наведен као прилог и саставни део модела уговора, захтевам да наручилац достави примерак концесионог акта“.

Даљим увидом утврђено је да је наручилац одговорио на следећи начин: „концесиони акт за поверавање обављања делатности градског и приградског превоза путника на територији општине Ћуприја („Сл.гласник општине Ћуприја“, бр. 8/2018) биће додат као саставни део Конкурсне документације“.

Увидом на Портал јавних набавки, Републичка комисија је утврдила да је наручилац објавио под „Концесиони акт“, одлуку о усвајању концесионог акта.

Увидом на званичан сајт Општинске управе Ћуприја, у делу „Јавне набавке“, Републичка комисија је утврдила да је наручилац објавио под „Концесиони акт“, одлуку о усвајању концесионог акта објављен у „Службеном гласнику“ Општине Ћуприја дана 31.05.2018. године.

Из утврђеног чињеничног стања произлази да је подносилац захтева упутио наручиоцу захтев за појашњењима конкурсне документације, наводећи да је конкурсном документацијом наведено да је концесиони акт прилог и саставни део модела уговора, али да исти није приложен конкурсној документацији, те да је неопходно да наручилац достави примерак концесионог акта, на који захтев за појашњењима је наручилац одговорио да ће концесиони акт бити додат као саставни део конкурсне документације.

У конкретном случају подносилац захтева је поднетим захтевом указао да наручилац није поступио у складу са својим одговором те да није концесиони акт приложио конкурсној документацији.

Такође је утврђено да је наручилац објавио концесиони акт на Порталу јавних набавки дана 12.12.2018. године, како сам наводи у одговору на захтев за заштиту права, али и на својој интернет страници односно на званичном сајту Општине Ћуприја.

Републичка комисија указује да је смисао објављивања како питања и одговора потенцијалних понуђача, тако и докумената наручиоца на Порталу јавних набавки, да се на транспарентан начин заинтересована лица упознају са захтевима и условима наручиоца како би понуђачи на основу садржине конкурсне документације која је на тај начин постала доступна свима могли да се одлуче и на основу ње припреме прихватљиву понуду.

Имајући у виду чињеницу да је наручилац концесиони акт објавио на Порталу јавних набавки након што је примио захтев за појашњењима конкурсне документације, по оцени Републичке комисије подносилац захтева и сви заинтересовани понуђачи су на транспарентан начин информисани о садржини истог.

Републичка комисија је имала у виду и аргументацију наручиоца у одговору у коме је навео да због лоше интернет везе и протока података није извршен објављивање концесионог акта и на званичној интернет страници Општине Ћуприја, у делу Јавних набавки, а што је уочено тек након пријема предметног захтева за заштиту права и истовремено исправљено.

Међутим, Републичка комисија такође напомиње да је подносилац захтева имао могућност да се упозна са истим и увидом у „Службени гласник Општине Ћуприја“ у коме је концесиони акт и објављен још 31.05.2018. године, те да је и објавом на Порталу јавних набавки, у објављене одговоре од 14.09.2018. године, када наручилац упућује на број 8. „Сл.Гласника Општине Ћуприја“, на ком је концесиони акт објављен, заинтересованим лицима било омогућено да се упознају са њиховом садржином будући да је реч јавној објави којој може приступити свако лице.

Републичка комисија указује да је неспорно утврђено да је наручилац Концесиони акт објавио на Порталу јавних набавки и да је исти неспорно доступан свим заинтересованим лицима који путем Портала јавне набавке прате објаве о овој јавној набавци. Међутим, околност што је конкретном случају концесиони акт није био видљив на интернет страници Општине Ћуприја, по оцени Републичке комисије не производи штетне последице по понуђаче заинтересоване да узму учешће у истом.

Како је подносилац захтева дужан да прати Портал јавних набавки те како је имао могућност да се путем јавних објава на више начина упозна са садржином концесионог акта, Републичка комисија је навод подносиоца захтева оценила као неоснован.

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева којим је указао да је наручилац продужио рок за достављање понуда, али да је исти непримерено кратак имајући у виду обимност и значај концесионог акта који је вероватно обиман и садржајан.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је наручилац објавио обавештење о продужењу рока за подношење понуда, у коме је навео да је исто објављено дана 12.12.2018. године. Даљим увидом у обавештење утврђено је да је у истом наведено нови рок за подношење понуда је 21.12.2018. године.

Чланом 63. став 5. ЗЈН прописано је да ако наручилац измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда наручилац је дужан да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока за подношење понуда.

Из цитиране законске одредбе произлази да је наручилац дужан да продужи рок за достављање понуда увек када изврши измену или допуну конкурсне документације осам или мање дана пре истека рока за достављање понуда, што има за циљ пре свега, да омогући понуђачима да благовремено припреме прихватљиве и одговарајуће понуде.

У конкретном случају је утврђено да је наручилац продужио рок за достављање понуда дана 12.12.2018. године, наводећи да је нови рок за достављање понуда 21.12.2018. године, на који начин је продужио рок за достављање понуда за 9 дана. Такође је утврђено да је наручилац објавио концесиони акт на Порталу јавних набавки дана 12.12.2018. године.

Подносилац захтева је поднетим захтевом за заштиту права указао да је наручилац продужио рок за достављање понуда, али да је исти непримерено кратак имајући у виду да је концесиони акт „вероватно“ обиман и садржајан.

Републичка комисија указује да наручилац није поступио супротно одредбама ЗЈН тиме што је је продужио рок за достављање понуда за 9 дана, имајући у виду да понуђачи сачињавају понуду на основу конкурсне документације која има је била доступна од дана објављивања на Порталу јавних набавки. Такође, будући да у конкретној јавној набавци наручилац није

предузимао даље активности након поднетог захтева за заштиту права, те да је једини аспект с ког подносилац захтева оспорава наведено поступање наручиоца његова оцена да је продужетак рока за подношење понуда за 9 дана непримерено кратак, исти постаје беспредметан имајући у виду да је последица иницирања поступка заштите права у пролонгирању рока за подношење понуда.

Из напред наведених разлога, Републичка комисија је навод захтева оценила као неоснован.

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева којим је указао да је наручилац поступио супротно члану 16. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама из разлога што није ограничио број чланова конзорцијума као и у погледу структуре конзорцијума и одговорности његових чланова.

Увидом у јавни позив, под тачком 4. Услови који морају да се испуне утврђено је да је наручилац предвидео, између осталог, формирање конзорцијума ради учешћа у поступку доделе јавног уговора дозвољено је, уз напомену да се: 1) ограничава број чланова конзорцијума на 2 члана; 2) забрањују промене у структури конзорцијума, као што је замена чланова, припајање понуђача конзорцијуму или спајање конзорцијума или распуштање конзорцијума.

Чланом 16. став 3. Закона о јавно приватном партнерству и концесијама („Сл.гласник РС”, бр. 88/201,15/2016 и 104/2016) прописано је да ограничења из става 2. овог члана морају бити наведена у јавном позиву или у конкурсној документацији.

У конкретном случају несумњиво је утврђено да је наручилац у јавном позиву предвидео између осталог да је формирање конзорцијума дозвољено уз напомену да се: 1) ограничава број чланова конзорцијума на 2 члана; 2) забрањују промене у структури конзорцијума, као што је замена чланова, припајање понуђача конзорцијуму или спајање конзорцијума или распуштање конзорцијума.

Такође, Републичка комисија је имала у виду аргументацију наручиоца изнету у одговору на захтев у коме је навео да је поступио у складу са одредбом чл. 16. став 3. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, те имајући у виду да је наручилац у јавном позиву предвидео ограничења у погледу формирања конзорцијума то у складу са чланом 16. став 3. Закона о јавно приватном партнерству и концесијама, није био у обавези да исто унесе и у измени конкурсне документације.

Из напред наведених разлога, Републичка комисија је навод захтева оценила као неоснован.

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева да у конкурсној документацији нису наведени параметри образовања цена како карата као ни параметри образовања концесионе накнаде. С тим у вези указао је да је конкурсном документацијом предвиђен образац који садржи само износе за цену карте и износ цене трошкова по километру, без навођења параметара који те цене образују, те је остало нејасно која промена тржишних параметара и који то параметри утичу на промену износа концесионе накнаде и цене превозне карте.

Увидом у конкурсну документацију, у део под III „Врста, техничке карактеристике квалитет, количина и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.“ утврђено је да је наручилац предвидео да у току уговореног периода превозник може Скупштини општине Ћуприја доставити захтев за давање сагласности на одлуку о промени цене превоза. Уз захтев за давање сагласности, превозник доставља образложење које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене.

Увидом у образац структуре цене са упутством како да се попуни, утврђено је да је у истом наведено, између осталог, да понуђачи унесу цену карте превоза по километру за

путнике, док је у упутству наведено да ће понуђач таксативно набројати шта се подразумева и шта чини структуру цене трошкова пређених по километру односно цену карте превоза (гориво, амортизација, цена рада итд).

Увидом у питања и одговоре објављене на Порталу јавних набавки дана 14.09.2018. године, утврђено је да је заинтересовано лице упутило наручиоцу између осталог питање следеће садржине: „да ли је могуће у току трајања уговора мењати цене односно услове понуде, друге услове у вези са променом цена?“

Даљим увидом утврђено је да је наручилац на наведено питање дао одговор којим је цитирао члан 7. Модела уговора, те је навео: “Чланом 7. Модела јавног уговора предвиђени су тачни услови на основу којих се мења износ концесионе накнаде односно износ превозних карата у току уговореног периода, и то да се промена из става може захтевати када тржишна висина најмање једног параметра буде увећана или умањена за 5% у односу на износ параметара у тренутку уговарања концесионе накнаде или доношења одлуке о ценама превозних карта. Из наведеног произилази да измена концесионе накнаде односно измена износа превозних карата у току уговореног периода не утиче на критеријуме за доделу уговора. Могућност измене концесионе накнаде и износа превозних карата предвиђена је због дужине трајања уговорене обавезе (5 година) и могућности промене вредности на тржишту (нарочито цене горива, трошкова амортизације, цене рада и сл.) а све у циљу одрживости пословања приватног партнера“.

Увидом у чл. 7. Модела уговора утврђено је да је у истом наведено „Измена износа концесионе накнаде и ценовника превозних карата могућа је када настане тржишна промена параметара који образују износ концесионе накнаде и цене превозне карте. Промена из става 1. овог члана се може захтевати када тржишна висина најмање једног параметра буде увећана или умањена за 5% у односу на износ параметара у тренутку уговарања концесионе накнаде или доношења Одлуке о ценама превозних карта. Иницијативу за измену из става 1. овог члана може покренути Општина или превозник. Саставни део уговора је структура образовања цене превоза по пређеном километру и структура образовања цене превозне карте.“

Увидом у члан 6. Модела уговора утврђено је да је у истом предвиђено да понуђач унесе следеће: Концесиона накнада износи _____ динара без ПДВ по пређеном километру, односно концесиона накнада износи _____ са ПДВ по пређеном километру.

Чланом 115. став 2. ЗЈН прописано је да након закључења уговора о јавној набавци наручилац може да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима. Променом цене не сматра се усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору и конкурсној документацији.

Из утврђеног чињеничног стања произилази да је наручилац конкурсном документацијом предвидео да у току уговореног периода превозник може Скупштини општине Ћуприја доставити захтев за давање сагласности на одлуку о промени цене превоза, уз који захтев за давање сагласности, превозник доставља образложење које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене. Такође је утврђено да је наручилац у обрасцу структуре цене предвидео да понуђач унесе цену карте као и да таксативно наведе шта чини структуру цене трошкова пређених по километру односно цену карте превоза наводећи као пример: гориво, амортизација, цена рада итд.

Даље је утврђено да је наручилац на питање заинтересованог лица да ли је у току трајања уговора могуће мењање цене превоза, одговорио да је моделом уговора предвиђено да је измена концесионе накнаде и цене превозне карте могућа кад настане тржишна промена параметара који образују износ концесионе накнаде и цене превозне карте.

Републичка комисија је имала у виду аргументацију наручиоца дату у одговору на захтев у коме је навео да је обрасцем структуре цене предвиђено да понуђач таксативно наброји шта се подразумева и шта чини структуру цене трошкова пређених по километру односио цену карте превоза (гориво, амортизација, цена рада, итд...), односно да самостално формира параметре који чине удео у укупној понуђеној цени превоза по километру односно цени превозне карте.

Из цитиране законске одредбе произлази да наручилац може да дозволи промену цене након закључења уговора, и то из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, с тим да се променом цене не сматра усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору и конкурсној документацији.

Републичка комисија указује да је диспозиција наручиоца да дозволи промену цене, међутим не на начин како је то предвидео конкурсном документацијом, односно моделом уговора.

Конкретно, предметном конкурсном документацијом наручилац дозвољава промену цене карте превоза када настане тржишна промена параметара који образују износ концесионе накнаде и цене превозне карте, при чему обрасцем структуре цене предвиђа да понуђачи сами формирају параметре који утичу на цену карте превоза за путнике.

Републичка комисија констатује да утврђено чињенично стање у конкретном случају, упућује на закључак да приликом израде конкурсне документације, наручилац није исту сачинио на довољно јасан и прецизан начин, да није довољно прецизно одредио параметре на основу којих би евентуално била могућа промена цене карте превоза, по километру за путнике, за коју се понуде рангирају и чији саставни елементи се приказују у обрасцу структуре цене.

Ово нарочито имајући у виду да се цитирани члан 115. ЗЈН односи на објективне разлоге због којих је могућа промена цене, односно усклађивање а који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, при чему амортизација не може, по ставу Републичке комисије, представљати разлог објективне природе, већ је исти везан за субјективне прилике сваког понуђача понаособ, те самим тим се оваквим начином измене цене односно усклађивања током трајања уговора не постиже објективност и једнакост у односу на сваког потенцијалног понуђача, тј. потенцијалног изабраног понуђача, што је смисао одредбе члана 115. ЗЈН.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија је предметни навод подносиоца захтева оценила као основан.

Републичка комисија указује и да наводи захтева којима се указује на непостојање параметара образовања цене карте, односно концесионе накнаде, те промене концесионе накнаде, нису били предмет ни једног од три постављена захтева за појашњење конкурсне документације, те самим тим нису испуњене процесне претпоставке за њихово разматрање, у смислу члана 149. став 3. ЗЈН.

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева којим је указао да су конкурсном документацијом нејасно дефинисане техничке спецификације, да је нејасно да ли се превоз путника у конкретном случају додељује на основу овереног реда вожње издатог од стране општинског органа, или је основ обављања ове делатности уговор о јавној набавци предметне набавке, у ком случају би, по мишљењу подносиоца захтева, морао да садржи број километара који превозник остварује на дневном, месечном, годишњем нивоу као и колики број пређених километара наручилац плаћа као концесиону накнаду. С тим у вези указао је да модел уговора мора да садржи све елементе овереног реда вожње, као и јасно одређење која количина и обим пређених километара се плаћа од стране наручиоца у виду концесионе накнаде.

Увидом у конкурсну документацију, у део II „Врста, техничке карактеристике, квалитет, количина и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и

обезбеђења гаранције квалитета, рок извршења или ипоруке добара, евентуалне додатне услуге и др“, утврђено је да је наручилац предвидео укупно 4 линије. Даљим увидом утврђено је да је наручилац у делу „Спецификација услуга – линије превоза“ предвидео за све четири линије табеларни приказ аутобуских стајалишта и километражу за сваку релацију.

16 Даљим увидом утврђено је да је наручилац за сваку линију навео да су предвиђена оквирна времена доласка односно поласка возила са стајалишта, као и месечну односно годишњу километражу за сваку линију посебно.

У конкретном случају подносилац захтева је указао да су конкурсном документацијом нејасно дефинисане техничке спецификације, да је нејасно да ли се превоз путника у конкретном случају додељује на основу овереног реда вожње или је основ обављања делатности уговор о јавној набавци предметне набавке, у ком случају би по мишљењу подносиоца захтева морао да садржи број километара који превозник остварује на дневном, месечном, годишњем нивоу као и колики број пређених километара наручилац плаћа као концесиону накнаду.

Републичка комисија указује да је наручилац потребу за оспореном километражом кроз аргументацију изнету у одговору на захтев образложио наводећи да је концесионим актом предвиђен план линија и оквирна времена доласка односно поласка аутобуса са стајалишта са оквирном километражом у току месеца односно у току године, те да тачна времена одређује сам превозник формирањем редова вожње а који зависе од техничких карактеристика возног парка и саме организације истог, из ког разлога је неопходно да након потписивања уговора превозник формира редове вожње и у складу са моделом уговора поднесе захтев за оверу реда вожње. Наручилац је навео да је превозник дужан да Општини достави месечни извештај о извршеном превозу који мора да садржи број пређених километара укупно за све линије и појединачно по свакој линији, број продатих карата по категоријама, број остварених и неостварених полазака, податке о одступању у погледу придржавања важећег реда вожње, укупан број саобраћајних незгода у којима су учествовала возила превозника, бројно стање саобраћајног особља, неостварену километражу по линијама, обрачун недостајућег дела средстава и остале податке које затражи општина Ћуприја.

Ово нарочито имајући у виду да је наручилац у одговору на захтев указао да се приликом израде редова вожње за оверу, превозник мора руководити Планом линија датог у Конкурсној документацији односно у Концесионом акту, и то у делу који се односи на број поласка у току дана, радне недеље или месеца, оквирне временске интервале доласка и одласка возила са почетног или крајњег аутобуског стајалишта, или наведеног карактеристичног стајалишта и оквиран број километара дат у зависности од линије или захтева за превозом на одређеном поласку, као и да промену плана линија или броја полазака утврђује Општинско веће или на предлог превозника, те да промена из става 1. овог члана може настати из разлога промене мреже основних школа, радова на путу и других потреба Општине. Такође је указао да је Општина дужна да плати концесиону накнаду сразмерно насталој промени из претходног става.

Републичка комисија указује да је основ за реализацију превоза путника закључен уговор са превозником, на основу предметног поступка јавне набавке, а да је предаја на оверу реда вожње дефинисана као обавеза изабраног понуђача пре отпочињања обављања превоза, као и да је притом конкурсном документацијом дефинисано које податке треба да садржи ред вожње кога доставља изабрани понуђач на оверу, као и да је самим моделом уговора одређена укупна оквирна километража за превоз путника од 184.461,60 километара, као што је одређено по којој процедури и у којим случајевима ће се приступити промени плана линија и броја полазака. Плаћање концесионе накнаде је такође дефинисано одредбом члана 8. Модела уговора, тако што је основ за исту везан за доставу извештаја о извршеном превозу за претходни месец.

Републичка комисија налази да је садржина концесионог акта, а посебно делови којима је прецизирана километража за четири линије које ће се превозити на годишњем нивоу, чини техничке спецификације предметне услуге превоза одређеним, или у великој мери одредивим, те су наводи подносиоца захтева да је модел уговора морао да садржи број километара на дневном, месечном, годишњем нивоу није од утицаја на припрему понуда, будући да је концесиони акт који је садржао прецизније податке о километражи која ће се превозити објавом на Порталу јавних набавки постао део документације предметног поступка јавне набавке који је познат свим заинтересованим понуђачима који желе да припреме и доставе понуду.

Наручилац је, сходно одредбама Закона о јавном приватном партнерству, формирао стручни тим, који је користећи се подацима добијеним од Пословног удружења „Србијатранспорт“ ад Београд, сачинило анализу прихода обављања превоза путника, анализу трошкова обављања превоза, економску исплативост обављања превоза путника, као и укупну вредност пројеката поверавања обављања делатности градског и приградског превоза путника на територији Општине Ћуприја, што су све посебни одељци објављеног концесионог акта. Тако је стручни тим Општине Ћуприја утврдио да општина Ћуприја има економску оправданост да финансира део од 50% од укупних трошкова обављања градског и приградског превоза путника на територији општине Ћуприја из разлога што удео од 50% од укупних трошкова превоза одговара висини процењене накнаде за превоз ученика основних школа, а да преосталих 50% трошкова превоза по пређеном километру превозник треба да обезбеди наплатом цене превозних карата од корисника услуге, радно ангажованих лица, наставног особља основних школа, ученика средњих школа, пензионера и других потенцијалних корисника. Такође је предвиђено да је као максималан износ који би општина Ћуприја надокнађивала износ од 67,60 динара по километру.

Будући да је дат оквиран број километра за превоз путника самим моделом уговора, те да је концесионим актом као саставним делом модела уговора детаљније разрађена километража по линијама превоза, а приказана и економска анализа прихода, трошкова превоза и економске исплативости, као и учешће наручиоца у укупним трошковима превоза (и као процентуалног износа предвиђених трошкова превоза у којима ће учествовати наручилац и у ком износу ће се надокнађивати пређени километар превоза), то Републичка комисија није могла утврдити основаност навода којим се указује да без јасног одређења која количина и обим пређених километара се плаћа од стране наручиоца у виду концесионе накнаде а понуђачи су онемогућени да припреме прихватљиве понуде, у смислу члана 61. ЗЈН. Притом, је овај орган имао у виду да подносилац захтева, у моменту подношења захтева за заштиту права није био упознат са садржином концесионог акта, али указује да и он, као и остали заинтересовани понуђачи уколико сматрају да и одредбе концесионог акта имају недоречености и непрецизности приликом одређења концесионе накнаде могу да предузимају радње предвиђене одредбама ЗЈН ради заштите својих интереса.

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева којим је оспорио услов кадровског капацитета указујући да исти није у логичкој вези са предметом јавне набавке те да ограничава конкуренцију. С тим у вези указао је да захтев за ангажовање четири лица која ће вршити продају возних карата и бити одговорна за безбедност путника када се врши превоз ученика основног образовања, није неопходан, да се истим неосновано задире у организациону структуру рада понуђача.

Увидом у конкурсну документацију, у део „Услови за учешће у поступку из члана 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испиуњеност тих услова, Додатни услови“, утврђено је да је наручилац предвидео да понуђач располаже довољним кадровским капацитетом, и то да има

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева којим је оспорио услов кадровског капацитета указујући да исти није у логичкој вези са предметом јавне набавке те да ограничава конкуренцију. С тим у вези указао је да захтев за ангажовање четири

лица која ће вршити продају возних карата и бити одговорна за безбедност путника када се врши превоз ученика основног образовања, није неопходан, да се истим неосновано задире у организациону структуру рада понуђача.

Увидом у конкурсну документацију, у део „Услови за учешће у поступку из члана 75. и 76. ЗН и упутство како се доказује испуњеност тих услова, Додатни услови“, утврђено је да је наручилац предвидео да понуђач располаже довољним кадровским капацитетом, и то да има између осталог минимум 4 лица која ће вршити продају возних карата и бити одговорно за безбедност путника у поласцима када се врши превоз ученика основног образовања.

Даљим увидом у исти део конкурсне документације утврђено је да је наручилац предвидео да ће прихватити све уговоре о радном ангажовању лица ван радног односа у складу са Законом о раду.

Из утврђеног чињеничног стања произлази да је наручилац конкурсном документацијом предвидео у оквиру додатних услова, да понуђач располаже кадровским капацитетом, између осталих, минимум 4 лица која ће вршити продају возних карата и бити одговорно за безбедност путника у поласцима када се врши превоз ученика основног образовања. Такође је утврђено да је наручилац предвидео конкурсном документацијом да ће прихватити све уговоре о радном ангажовању лица ван радног односа у складу са Законом о раду.

Републичка комисија указује да Закон о раду („Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014, у даљем тексту: Закон) предвиђа, поред радног односа и други видове ангажовања кадрова, који су изједначени са радним односом и који могу на исти начин извршити предметну услугу, а понуђачима омогућити да учествују у поступку јавне набавке.

Такође, чланом 197. и 199. Закона предвиђени су и други видови ангажовања кадрова, односно рад ван радног односа, и то привремени и повремени послови и уговор о делу. Услед наведеног, по оцени Републичке комисије, наручилац је тиме што је конкурсном документацијом предвидео да радно ангажовано лице код понуђача може бити ангажовано по основу уговора о раду или других законом предвиђених уговора о радном ангажовању, омогућио свим понуђачима да равноправно учествују у предметном поступку јавне набавке.

У конкретном случају, подносилац захтева је указао да имајући у виду делатност односно посао возача, да су осим радног односа сви други основи ангажовања возача непримерени предмету јавне набавке.

Републичка комисија констатује да наведени услов има за сврху да омогући наручиоцу несметану и успешну реализацију тражене набавке, при чему не постоји гаранција успешне реализације јавне набавке нити већи степен сигурности за наручиоца уколико су ангажована лица искључиво у радном односу, из ког разлога је као неоснован оценила навод подносиоца захтева.

Републичка комисија је стога као неоснован оценила навод подносиоца захтева да је у конкретном случају ангажовање запослених по основу било ког радног ангажовања по Закону о раду, непримерено природи услуге која се набавља, односно послу који возач обавља, осим радног односа, јер предметни послови нису привременог и повременог карактера, нити су ван делатности послодавца.

Што се тиче навода да у конкретном случају није неопходно ангажовање четири лица која ће вршити продају возних карата и бити одговорна за безбедност путника када се врши превоз ученика основног образовања, Републичка комисија указује да имајући у виду делатност наручиоца, те безбедност превоза пре свега најмлађе категорије путника односно ученика, по оцени Републичке комисије наручилац је кроз додатни услов кадровског капацитета, оправдао захтевани опис посла за тражена 4 лица која ће поред наплате возних карата бити одговорни за безбедност ученика, појашњавајући потом да се у поласцима врши превоз ученика основног образовања те да ће лице које врши продају карата уједно бити и лице одговорно за безбедност путника, у смислу да је то лице дужно да сваком ученику

обезбеди место за седење у аутобусу, а имајући у виду да су у питању деца узраста од 10 до 14 година, и да као такви представљају посебно осетљиву категорију путника.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија је предметни навод подносиоца захтева оценила као неоснован.

Републичка комисија је затим разматрала навод подносиоца захтева којим је оспорио услов техничког капацитета захтевао да понуђач располаже аутобусима старости до десет година, који задовољавају услове у погледу границе издувне емисије прописане минималном нормом „ЕУРО 4“, чиме је по мишљењу подносиоца захтева ограничио конкуренцију будући да постоје аутобуси до 10 године старости са „ЕУРО“ 3 издувном емисијом.

Такође је подносилац захтева истакао да је тако дефинисаним условом техничког капацитета, фаворизован потенцијални понуђач „Кавим“ д.о.о. Врање.

Увидом у конкурсну документацију, у део „Додатни услови“, предвиђено је да понуђач располаже довољним техничким капацитетом, и то између осталог, да поседује најмање 5 аутобуса старости до десет година у тренутку отварања понуда који задовољавају услове у погледу границе издувне емисије прописане минималном нормом „ЕУРО 4“.

Чланом 12. став 1. ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, док је у ставу 2. прописано наручилац не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која произилазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Чланом 76. став 1. ЗЈН прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке.

Чланом 76. став 2. ЗЈН прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке.

Чланом 76. став 6. ЗЈН прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Из утврђеног чињеничног стања произлази да је наручилац у погледу додатног услова техничког капацитета предвидео да понуђач располаже довољним техничким капацитетом, и то између осталог, да поседује најмање 5 аутобуса старости до десет година у тренутку отварања понуда који задовољавају услове у погледу границе издувне емисије прописане минималном нормом „ЕУРО 4“.

Републичка комисија указује да је приликом одређивања шта се сматра техничким капацитетом, наручилац дужан да води рачуна да тако постављен услов буде у логичкој вези са предметом јавне набавке и да не дискриминише понуђаче.

У вези са законском обавезом наручиоца да у поступку јавне набавке омогући што већу конкуренцију, Републичка комисија указује да наручилац сваки конкретан поступак јавне набавке спроводи првенствено у циљу задовољења објективних потреба, а на основу конкурсне документације којом дефинише захтеве који одговарају таквим потребама. Сходно томе, обавеза обезбеђења што је могуће веће конкуренције се не може тумачити на начин који подразумева обавезу наручиоца да сваком заинтересованом лицу омогући учешће у поступку јавне набавке, не водећи притом рачуна о сврси јавне набавке, као ни о квалитету добара, услуга или радова који су предмет исте.

Наиме, из навода подносиоца захтева изнетих у предметном захтеву за заштиту права произлази да исти сматра да је наручилац захтевајући да возила задовољавају услове у погледу границе издувне емисије прописане минималном нормом „ЕУРО 4“, дискриминисао понуђаче из разлога што постоје возила до десет година старости која имају издувну емисију норме „ЕУРО 3“.

Везано за навод захтева да постоје возила старости до 10 година која имају стандард ЕУРО 3 и да је захтевани услов дискриминаторске природе, Републичка комисија указује да се из описаних констатација не може утврдити ограничење конкуренције међу потенцијалним понуђачима захтевом да издувна емисија буде ЕУРО 4 као и захтевом да старост возила буде до 10 година, нити да је услед оваквог захтева конкурсне документације наручилац поступио противно одредбама ЗЈН.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија је предметни навод подносиоца захтева оценила као неоснован.

Републичка комисија је имала у виду и аргументацију подносиоца захтева изнету у захтеву за заштиту права да је наручилац начином на који је дефинисао додатне услове конкурсном документацијом фаворизовао потенцијални понуђач „Кавим“, при чему није пружио довољну аргументацију за такав навод нити је доставио доказе у прилог своје тврдње, зашто је наведени понуђач фаворизован.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија је предметни навод подносиоца захтева оценила као неоснован.

Због свега напред изнетог Републичка комисија је одлучила као у ставу I диспозитива овог решења.

Чланом 156. став 3. ЗЈН прописано је да ако је захтев за заштиту права основан, наручилац мора подносиоцу захтева за заштиту права на писани захтев надокнадити трошкове настале по основу заштите права.

Одлука о трошковима поступка заштите права је донета на основу цитиране одредбе ЗЈН, а исти представљају стварне издатке које је подносилац захтева имао у износу од 120.000,00 динара на име плаћене таксе за поднети захтев за заштиту права.

На основу изложеног, Републичка комисија је донела одлуку као у ставу II диспозитива решења.

Републичка комисија указује да је наручилац дужан да доследно обезбеди поштовање основних начела утврђених ЗЈН, те да конкурсну документацију измени тако да иста у свему буде у складу са релевантним одредбама ЗЈН, а имајући у виду примедбе Републичке комисије које су изказане у овом решењу.

Наручилац је дужан да, на основу одредбе члана 160. став 1. и 157. став 7. ЗЈН, у року од 25 (двадесетпет) дана од дана пријема предметног решења поступи у складу са налозима Републичке комисије садржаним у овој одлуци и изврши провере у вези са стандардима.

Сходно одредби члана 168. став 1. тачка 5. ЗЈН, ништави су уговори о јавној набавци закључени противно одлуци Републичке комисије.

ПОУКА О ПРАВНОМ ЛЕКУ:

Против одлуке Републичке комисије не може се изјавити жалба.

Против одлуке Републичке комисије може се покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у року од 30 дана од дана пријема исте.

Доставити (по ЗУП-у):

- 1. наручиоцу:** Република Србија, Општина Ћуприја, ул. 13. Октобра бр. 7, 35230 Ћуприја;
- 2. подносиоцу захтева:** „Еуро лин“ д.о.о., ул. Томе Живановића бр. 123, Параћин 35250

