Broj: S1 3 U 039839 21 U
Sarajevo, 12.10.2021. godine

Sud Bosne i Hercegovine u Sarajevu, u vijeću za upravne sporove sastavljenom od sudija Jadranke Brenjo, kao predsjednika vijeća, Amira Kapetanovića i Maide Bikić, kao članova vijeća, uz sudjelovanje Enise Imamović, kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja „Kompas-Sarajevo" d.o.o. Sarajevo ulica Titova broj 8. Sarajevo, protiv rješenja broj: JN2-01-07-1-3562-8/20 od 27.01.2021. godine, tuženog Ureda za razmatranje žalbi BiH, u upravnoj stvari javnih nabavki, na nejavnoj sjednici održanoj dana 12.10.2021. godine, donio je sljedeću:

P R E S U D U

Tužba se odbija.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem tuženog Ureda za razmatranje žalbi BiH, broj kao u uvodu ove presude, odbijena je kao neosnovana žalba tužitelja, izjavljena na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj 09/2-2-16-8-20471-4/20 od 27.10.2020. godine ugovornog organa Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, Sarajevo u postupku javne nabavke usluga posredovanja u prodaji avio karata.

Tužitelj je blagovremeno podnio tužbu za pokretanje upravnog spora zbog pogrešne primjene materijinog prava, i to odredaba Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH" broj: 39/14 u daljem tekstu skraćeno: ZJN), kao i zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjenično, te povrede pravila postupka. U obrazloženju tužbe navodi da osporenim aktom tuženi i prvostepeni ugovorni organ, su povrijedili odredbu člana 66. ZJN, iz razloga što su prihvatili objašnjenje neprirodno niske cijene ponuđača „VIP Travels". Naime, iz obrasca za cijenu ponude koji čini sastavni dio tenderske dokumentacije da se zaključiti da će ponuđač vršiti uslugu posredovanja u prodaji avionskih karata, da je u rubrici broj 2 navedena količina koja iznosi 150, da je u rubrici broj 3 navedena jedinična cijena usluge, koja bi prema ponudi „VIP Travels", iznosila 0,01 KM, te da je u rubrici broj 4 obrasca navedena ukupna jedinična cijena, što bi značilo da je ponuda „VIP Travels" d.o.o. Sarajevo i "BH Passport" d.o.o. Sarajevo, ekonomski neisplativa za te ponudače. Riječ je po tužitelju o neprirodno niskim cijenama za koju ni izabrani ponuđač, a ni

"BH Passport" d.o.o. Sarajevo, nisu dali osnovano obrazloženje o neprirodno niskoj cijeni, te se po ovako postavljenim cijenama, se ne može realizovati ugovor javne nabavke ove vrste i obima. Ponuđene cijene nužno dovode do gubitka u poslovanju, te se nameće pitanje, koji je ekonomski interes ponuđača „VIP Travels" d.o.o. Sarajevo i "BH Passport" d.o.o. Sarajevo, da preuzmu pružanje usluga posredovanja u prodaji avio karata po tako niskoj cijeni. Ukazuje se da pojašnjenje neprirodno niske cijene koju je dostavio izabrani ponuđač, ne može se smatrati prihvatljivim, te s tim u vezi, da navođenje benefita i drugih pogodnosti imaju i sve druge agencije koje se bave prodajom avio karata. Odabrani ponudač kao i sve druge turističke agencije su pretrpjele težak ekonomski udar zbog pandemije virusa COVID-19, pa je nerealno objašnjenje tog ponuđača da će dobijati razne stimulacije od avio kompanija koje trpe još veće posljedice zbog navedene pandemije. Isto tako tužitelj ukazuje da je osporeno rješenje doneseno suprotno članu 200. Zakona o upravnom postupku, iz razloga što obrazloženje ne sadrži razloge za donošenje istoga. Stoga tužitelj predlaže, da ovaj Sud donese presudu kojom će tužbu uvažiti poništiti osporeno rješenje i predmet vratit tuženom na ponovno rješavanje, potražujući i troškove postupka i to takse na tužbu i presudu.

U odgovoru na tužbu, tuženi je predložio da se tužba odbije kao neosnovana, dok je zainteresovano lice „VIP Travels" naveo da sud donese odluku u saldu sa nadležnostima, kao i da je formiranje cijena slobodno, shodno odredbama Zakona o kontroli cijena FBiH.

Sud je ispitao pravilnost i zakonitost osporenog rješenja u granicama člana 35. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH" broj: 19/02 do 74/10), pa je odlučio kao u dispozitivu presude, iz sljedećih razloga:

Iz stanja spisa i obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženi shodno izjašnjenu koje je ugovorni organ tražio u smislu člana 66. ZJN (neprirodno niske cijene) od najpovoljnijeg ponuđača, te argumentacije koja je navedena u tom izjašnjenu, smatrao da žalbenim navodima tužitelja, nije dovedeno u pitanje pravilnost prvostepene odluke. Nadalje uzimajući u obzir i o odredbu člana 3. stav 1. Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e-aukcije, nalazi da je ugovorni organ nakon što je izvršio javno otvaranje ponuda vršio evaluaciju utvrđujući ispunjenost uslova definisanih u tenderskoj dokumentaciji s ciljem utvrđivanja kvalifikovanosti i prihvatljivosti ponuda, a na što ukazuje, Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda broj:JN1-3-16-8-20471-3/20 od 20.10.2020. godine. Uzevši daljnje da je pri tome, pokrenuta e aukcija, kao specifičan način provođenja dijela postupka javne nabavke, i kako je pri tome na jasan način propisan trenutak kada se analiza ponuda u e aukciji vrši-dakle prije zakazivanja e aukcije (što je ugovorni organ i učinio), s obzirom da je navedenom odredbom podzakonskog akta jasno propisano da u aukciju se unose prihvatljive ponude, to je u sve analize uključena i provjera neprirodno niske cijene. Stoga tuženi zaključuje da bi svako drugačije postupanje, ne bi bilo usklađeno sa pravilima postupanja, a s druge strane u potpunosti bi se izgubio smisao pokretanja o provođenja e- aukcije, a na koju se ugovorni organ odlučio u predmetno postupku javne nabavke.

Cijeneći pravilnost i zakonitost osporenog rješenja, ovaj Sud je našao da se osporeno rješenje temelji na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju i pravilnoj primjeni zakona.

Odredbama člana 66. ZJN je propisano postupanje ugovornog organa kada ocijeni da je ponuđena cijena neprirodno niska, na način da će pismeno od ponuđača zahtijevati da obrazloži ponuđenu nisku cijenu. Ako ponuđač ugovornom organu ne ponudi osnovano obrazloženje, koje može, između ostalog, sadržavati i poređenje s cijenama na tržištu, ugovorni organ odbacit će ponudu. Ponuđač je dužan pismeno dostaviti detaljne informacije o relevantnim sastavnim elementima ponude, uključujući elemente cijene, odnosno razloge ponuđene cijene, a ugovorni organ dalje razmatra obrazloženja koja se mogu odnositi na tehnička rješenja ili pogodne uslove koje ima ponuđač, originalnost ponuđene robe, ekonomičnost itd.

Nadalje shodno Uputstvu za pripremu modela tenderskog dokumenta, koje je donijela Agencija za javne nabavke BiH na osnovu zakona (član 53. stav 4. ZJN), ugovorni organi i ponuđači se dužni tendersku dokumentaciju i svoje ponude pripremati i u skladu sa ovim uputstvom. Tako je u Uputstvu za pripremu modela tenderskog dokumenta („Službeni glasnik BiH" broj: 59/14 u daljem tekstu skraćeno : Uputstvo) u članu 17. propisano kada je ugovorni organ dužan tražiti od ponuđača obrazloženje neprirodno niske cijene. U skladu sa citiranim članom, ugovorni organ može tražiti obrazloženje neprirodno niske cijene iz razloga propisanih u članu 66. stav 2. tačka a) do e)., ali ugovorni organ će obavezno od ponuđača zatražiti objašnjenje cijene ponude, koju smatra neprirodno niskom, ako je cijena ponude za više od 50% niža od prosječne cijene preostalih prihvatljivih ponuda, ukoliko su primljene najmanje tri prihvatljive ponude i kada je cijena ponude za više od 20% niža od cijene drugorangirane prihvatljive ponude (član 17. stav 7.) Konačno, objašnjenje ponuđača o razlozima ponuđene neprirodne niske cijene, sastavni je dio zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda(član 17. stav 9.).

Naime, nesporno je ugovorni organ pravilnom primjenom člana 66. stav 1. ZJN i člana 17. stav 7.Uputstva, zatražio od najpovoljnije ponuđača da pojasni svoju ponudu podneskom od 07.10.2020. godine. Nadalje najpovoljniji ponuđač „Vip Travels" d.o.o. je podneskom od 12.10.2020. godine pojasnio svoju tada ponuđenu cijenu za izdavanje avio karata od 1,00 KM sa PDV-om dostavljajući detaljne informacije o sastavnim dijelovima ponude tj. cijene iste. U istom podnesku se navodi da je cijenu koja formirana na bazi usluge nabavke i cjelokupnih troškova firme, te prihoda koje ponuđač ostvaruje iz oblasti turizma, uzimajući u obzir trenutnu situaciju na tržištu, te kako bi ravnopravno konkurisao istom, donijeta je odluku o ponuđenoj cijeni. Dalje navodi da poređenjem cijena koje se nude na tenderima za iste usluge došli su do zaključka, da se od momenta proglašenja pandemije cijena usluga putničkih agencija smanjila što je vidljivo po odlukama o izboru najpovoljnijih ponuđača, gdje su cijene usluga agencija za ugovor u rasponu od 0,01 KM do 1,00 KM, te ponukani time je odlučeno da ponude najnižu cijenu svojih usluga, koja je ekonomski opravdana. Dalje se navodi da su prije donošenja odluke o visini naknade za izdavanje avio karata za potrebe Direkcije za civilno vazduhoplovstvo, ponuđač napravio detaljnu kalkulaciju, te s obzirom da ponuđač od avio karata ostvaruje ukupan prihod od 25 % do 30%, a sav ostali prihod dolazi od ostalih turističkih usluga, uključujući dugogodišnje ugovore sa stranim i domaćim firmama, cijena koja je ponuđena neće uticati na pozitivne finansijske bilanse ponuđača. Ukazuje se da ponuđač ima potpisane stimulativne ugovore sa aviokompanijama na godišnjem nivou, a stimulacija se isplaćuje na račun istoga, što povećava cjelokupni budžet firme i i omogućava da isti može ponuditi niže cijene usluga. Na kraju ističe da

uzimajući u obzir ostvareni promet tokom prethodnih godina i minimalne troškove zbog ekonomičnosti pružanja usluga uslijed vrlo povoljnog korištenja Amadeus rezervacijskog sistema, te zbog toga što se sva korespodencija odvija elektronskim putem, troškovi ponuđača su svedeni na minimum, kao i trenutne situacije izazvane pandemijom Covid-19, smatra da treba izaći sa razumnom cijenom usluge, što pogoduje i korisniku usluga, a i ponuđaču kao pružaocu usluga, jer sa ostvarenim prometom koji je planiran, njegov finansijski bilansi bi ostali pozitivni za buduće poslovanje.

Stoga, po ocjeni vijeća, bez osnova tužitelj osporava pobijano rješenje, uzimajući u obzir navedeno da je najpovoljniji ponuđač shodno dopis ugovornog organa, dostavio obrazloženje svoje ponude i za istu dao jasne i logične razloge koje pravilno i zakonito je cijenio tuženi. S druge strane tužitelj osim ukazivanja da je cijena najpovoljnijeg ponuđača neprirodno niska, nije ukazivao na nelogičnosti ili nepravilnosti u obrazloženju ponude tj. nije dokazivao da je obrazloženje neosnovano, u smislu člana 66.stav 1. ZJN, naročito ne da zbog cijene ponude predmetna nabavka odnosno ugovor neće biti izvršen.

Nadalje vijeće podsjeća da je članom 3. ZJN između ostalog propisano da je opšti princip zakona najefikasnije korištenje javnih sredstava u vezi predmetom nabavke i njegovom svrhom. Stoga cijena koja je na kraju ponuđena na predmetnoj e-aukciji je najpovoljnija za ugovorni organ i predstavlja ostvarenje opšteg principa Zakona o javnim nabavkama, korištenje javnih sredstava na najefikasniji način. Svi drugi tužbeni navodi koji se odnose na nelogičnosti niske cijene, da ista dovodi do gubitka u poslovanju izabranog ponuđača, da je upitan ekonomski interes ponuđača i sl. nisu od uticaja na pravilnost i zakonitost osporenog rješenje, naročito zbog naprijed navedenog tj. šta je opšti princip Zakona o javnim nabavkama, te da se ne dovodi u pitanje ispunjenje ugovorne obaveze od strane najpovoljnijeg ponuđača niti da postoji nejednako i diskriminirajuće postupanje u predmetnom postupku.

U skladu sa navedenim i obzirom da su u osporenom rješenju sadržani valjani razlozi o činjenicama, koje razloge u cijelosti uvažava i ovaj Sud, te obzirom da se osporeno rješenje temelji na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, pravilnoj primjeni pravila postupka, koji je prethodio donošenju pobijanog konačnog upravnog akta, a naročito člana 200.stav 2. u vezi sa članom 233. stav1. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02 do 53/16), te pravilnoj primjeni zakona, to je tužba tužitelja neosnovana, pa je u smislu odredbe člana 37. stav 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima BiH odlučeno kao u dispozitivu ove presude.

ZAPISNIČAR
Enisa Imamović

PREDSJEDNIK VIJEĆA
S U D I J A
Jadranka Brenjo