



CRNA GORA

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Broj: UP. 0902-243/2025

ESJN: 97886

Podgorica, 03.10.2025.g.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u vijeću sastavljenom na osnovu Odluke o sastavu vijeća broj 09-426/25-382/1 od 01.04.2025.g., na osnovu člana 192 stav 1 tačka 7 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19, 3/23, 11/23 i 84/24), u postupku po žalbi "ToMontenegro" d.o.o. Podgorica od 27.08.2025.g., izjavljenoj protiv tenderske dokumentacije Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica broj 49/25 od 18.08.2025.g. za otvoreni postupak javne nabavke, na sjednici održanoj dana 03.10.2025.g., donijela je

RJEŠENJE

Odbija se žalba "ToMontenegro" d.o.o. Podgorica od 27.08.2025.g., izjavljena protiv tenderske dokumentacije Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica broj 49/25 od 18.08.2025.g. za otvoreni postupak javne nabavke, kao neosnovana.

Obrazloženje

Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica je, kao naručilac, dana 18.08.2025.g., objavio na ESJN tendersku dokumentaciju broj 49/25 za otvoreni postupak javne nabavke usluga – Izdavanje avio karata, te dana 21.08.2025.g. objavio izmjenu broj 1021/3-JN/25-2547/5 ove tenderske dokumentacije.

"ToMontenegro" d.o.o. Podgorica, je dana 27.08.2025.g., izjavio Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Komisija za zaštitu prava) žalbu protiv predmetne tenderske dokumentacije, zbog bitne povrede pravila postupka i pogrešne primjene materijalnog prava. Žalilac u žalbi, u bitnom, ističe da je naručilac predmetnom tenderskom dokumentacijom prekršio Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN), jer je istom od ponuđača zahtijevao da ponude sledeće usluge: "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu". Dalje ističe da je predmet javne nabavke prodaja putnih karata i usluge paket-aranžmana, te je kroz tehničku specifikaciju predmeta nabavke navedeno da se od ponuđača zahtijeva Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu. Takođe, ističe da predmet javne nabavke nije i ni u kom slučaju ne može biti RSF i TSC, već predmet nabavke mora biti jasno definisan kao cijena avio karte sa eventualno uključenim RSF i/ili

TSC. Posebno ističe da naručilac od ponuđača zahtijeva cijenu prateće usluge, što naknada koju turističke agencije naplaćuju jeste, dok osnovnu uslugu koja čini 99% predmeta javne nabavke od ponuđača i ne zahtijeva, te se postavlja pitanje po kom osnovu bi izvršio plaćanje cijene za date usluge kad za datu vrstu usluge nije raspisao postupak javne nabavke. Smatra da na ovaj način naručioci potpuno gube kontrolu nad sredstvima koja su opredijeljena za nabavku avio karata, te se agencijama daje na volju da nakon dobijenog tendera cijene karata formiraju proizvoljno i često značajno skuplje nego što je realna cijena. Navodi da je u prethodnom postupku koji je raspisao isti naručilac po istom osnovu čak četiri ponuđača za navedene usluge dalo cijenu od 0 eura. Dalje navodi da se radi o klasičnoj zloupotrebi državnih sredstava na način što se naknadno kroz manipulacije sa cijenama avio karata naplaćuje višestruko veća cijena od realne, te navodi da smatra da Komisija za zaštitu prava zna da ne postoji nijedna usluga koju neko privredno društvo pruža za 0 eura. Takođe, navodi da se ovaj princip jedino može primjeniti na usluge i robe čija je cijena utvrđena berzom ili na drugi provjerljivi način, pa je u ovom slučaju naručilac dužan pravilno definisati predmet nabavke i od ponuđača zahtijevati da jasno daju cijenu za uslugu-robu koja se od njih zahtijeva, a to je isključivo cijena avio karte, a ovo posebno da bi se pravilno i zakonito sproveo postupak te da naručilac izbjegne dozu krivične odgovornosti za plaćanje cjelokupne procijenjene vrijednosti javne nabavke za usluge koje nisu glavni predmet postupka. Dakle, nevjerovatno je da naručilac iz svog budžeta isplati iznos od 50 hiljada eura za usluge koje su mu na primjer kroz prethodni postupak ponuđene za iznos od 0 eura. Posebno navodi da naručilac nije jedini koji je usvojio ovakav način definisanja kriterijuma i zahtjeva u ovom predmetu nabavke, te da se radi o sistemskom problemu koji je doveo do toga da agencije zloupotrebljavaju državna sredstva i na nedozvoljen način naplaćuju usluge koje nisu predmet samog postupka. Naime, smatra da naručioci nemaju osnov za izmirenje cijena karata jer isto nisu ni zahtijevali predmetnim postupcima, jer kad raspišu ovakav postupak imaju pravo da po istom isključivo isplate cijenu TSC i RSF dok za cijenu avio karata moraju raspisati posebni postupak da bi imali osnov za plaćanje avio karata. Ističe da je dana 20.08.2025.g. u skladu sa članom 94 stav 4 ZJN od naručioca zahtijevao izmjenu tenderske dokumentacije, na koji zahtjev isti nije odgovorio u zakonskom roku. U konačnom, predlaže da Komisija za zaštitu prava poništi predmetni postupak, te naloži naručiocu da u novom ponovljenom postupku isti uskladi sa zakonskim odredbama, te pravilno definiše predmet javne nabavke.

Naručilac je dana 28.08.2025.g. dostavio Komisiji za zaštitu prava spise predmeta, bez odgovora na žalbu.

Komisija za zaštitu prava je razmotrila žalbu, pobijanu tendersku dokumentaciju i ostale spise predmeta i utvrdila sljedeće:

Neosnovan je žalbeni navod žalioca da je predmetna tenderska dokumentacija nezakonita, iz razloga što naručilac nije na pravilan način definisao predmet nabavke, jer predmet nabavke ne može biti RSF i TSC, već cijena avio karte sa eventualno uključenim RSF i/ili TSC. Ovo iz sljedećih razloga:

Odredbom člana 86 stav 1 ZJN propisano je da je naručilac dužan da tendersku dokumentaciju sačini na jasan, precizan i razumljiv način kojim se omogućava podnošenje

odgovarajućih i uporedivih prijava za kvalifikaciju, odnosno ponuda, te stavom 2 ovog člana propisano da tenderska dokumentacija mora da sadrži sve podatke na osnovu kojih će ponuđaču biti poznati svi troškovi koje može imati u vezi sa predmetom nabavke.

Odredbom člana 87 stav 1 ZJN propisano je da se Tehničkim specifikacijama utvrđuju karakteristike koje su potrebne za robe, usluge i radove, zatim stavom 2 propisano da je naručilac dužan da tehničkom specifikacijom omogućiti jednak pristup svim privrednim subjektima u postupku nabavke bez ograničavanja tržišne konkurencije, stavom 3 propisano da tehnička specifikacija, zavisno od vrste predmeta nabavke, sadrži opis, odnosno naziv predmeta nabavke u cjelini, po partijama i po stavkama, bitne karakteristike predmeta nabavke (kvalitet, dimenzija, oblik, bezbjednost, performansa, označavanje, rok upotrebe, jedinica mjere, količina i dr.) i zahtjeve u pogledu načina izvršavanja predmeta nabavke koji su bitni za sačinjavanje ponude i izvršenje ugovora, uključujući i zahtjeve zaštite životne sredine, energetske efikasnosti, socijalne zaštite i/ili zaštite i prenosa prava intelektualne svojine, te stavom 7 ovog člana propisano da ako se, zbog specifičnosti predmeta javne nabavke, ne može odrediti tačna količina predmeta nabavke, predmet nabavke se određuje po jedinici mjere u odnosu na koju se daje ponuda, s obzirom na ukupnu procijenjenu vrijednost nabavke.

Naručilac je predmetnom tenderskom dokumentacijom odredio da je predmet nabavke Izdavanje avio karata, te utvrdio tehničku specifikaciju kojom je predmet nabavke razvrstao na 6 stavki, i to pod stavkom 1 u rubrici "Opis predmeta nabavke" naveo "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu", u rubrici "Bitne karakteristike predmeta nabavke" naveo "Ekonomska klasa Podgorica - Beograd", u rubrici "Količina" naveo "1,00 kom", zatim za stavku 2 u rubrici "Opis predmeta nabavke" naveo "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu", u rubrici "Bitne karakteristike predmeta nabavke" naveo "Biznis klasa Podgorica - Beograd", u rubrici "Količina" naveo "1,00 kom", za stavku 3 u rubrici "Opis predmeta nabavke" naveo "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu", u rubrici "Bitne karakteristike predmeta nabavke" naveo "Ekonomska klasa na letovima ka Evropi", u rubrici "Količina" naveo "1,00 kom", za stavku 4 u rubrici "Opis predmeta nabavke" naveo "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu", u rubrici "Bitne karakteristike predmeta nabavke" naveo "Biznis klasa na letovima ka Evropi", u rubrici "Količina" naveo "1,00 kom", za stavku 5 "Opis predmeta nabavke" naveo "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu", u rubrici "Bitne karakteristike predmeta nabavke" naveo "Ekonomska klasa na interkontinentalnim letovima", u rubrici "Količina" naveo "1,00 kom", te za stavku 6 u rubrici "Opis predmeta nabavke" naveo "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu", u rubrici "Bitne karakteristike predmeta nabavke" naveo "Biznis klasa na interkontinentalnim letovima" i u rubrici "Količina" naveo "1,00 kom".

Takođe, naručilac je predmetnom tenderskom dokumentacijom kroz odjeljak "Pregled postupka" pod tačkom 2 "Osnovni podaci" dao "Napomenu" sljedeće sadržine: "Kako se zbog

specifičnosti predmeta javne nabavke ne može se odrediti tačna količina predmeta nabavke, to se određuje po jedinici mjere u odnosu na koju se daje ponuda, u skladu sa članom 87 stav 7 ZJN. U skladu sa prethodno navedenim ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem će se zaključiti na ukupnu procijenjenu vrijednost nabavke i sa rokom trajanja od 12 (dvanaest) mjeseci od dana zaključivanja istog, ili do potrošnje opredijeljenih finansijskih sredstava, a po jediničnim cijenama iz ponude najpovoljnijeg ponuđača. Imajući u vidu da nije moguće definisati tačne destinacije za koje će se ukazati potreba za službenim putovanjima, naručilac zadržava pravo da zavisno od planiranih aktivnosti i službene potrebe zahtijeva rezervacije avio karata u sklopu šire određenih destinacija koje su navedene u tabeli. Nabavka usluga definisanih specifikacijom predmeta nabavke vršiće se po potrebi (sukcesivno) i Naručilac će zahtjeve dostavljati 2 (dva) dana prije korišćenja usluge sa podacima o destinacijama, tačnim brojem zaposlenih i ostalim podacima. Izuzetno, u slučajevima hitnosti moguće je podnošenje zahtjeva usmeno i u kraćem roku."

Shodno navedenom, Komisija za zaštitu prava nalazi da je pobijana tenderska dokumentacija sačinjena u skladu sa čl. 86 i 87 ZJN. Ovo iz razloga što je naručilac tenderskom dokumentacijom utvrdio tehničku specifikaciju predmeta nabavke u kojoj je sadržan opis predmeta nabavke po stavkama i bitne karakteristike predmeta nabavke, te predmet nabavke definisao u skladu sa objektivnim okolnostima i svojim potrebama. Naime, budući da su usluge RSF i TSC direktno povezane sa predmetom nabavke izdavanjem avio karata, to Komisija za zaštitu prava nalazi da je naručilac opisao predmet nabavke na jasan, precizan i razumljiv. Ovo posebno iz razloga što naručilac nije u mogućnosti da odredi tačne destinacije za koje će se ukazati potreba za službenim putovanjima, a samim tim ni cijenu avio karte. Pri ovakvom stanju stvari, Komisija za zaštitu prava nalazi da naručilac nije povrijedio nijedno od načela javnih nabavki, te da žalilac ima mogućnost da kao ponuđač u predmetnom postupku javne nabavke podnese odgovarajuću i uporedivu ponudu kroz neki od oblika učešća definisan ZJN.

Neosnovan je žalbeni navod žalioaca da mu naručilac u zakonskom roku nije odgovorio na njegov Zahtjev od 20.08.2025.g. za izmjenu tenderske dokumentacije. Ovo iz sljedećih razloga:

Odredbom člana 94 stav 4 ZJN, propisano je da privredni subjekat može da predloži naručiocu da izmijeni i/ili dopuni tendersku dokumentaciju, u roku od osam dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja tenderske dokumentacije, zatim stavom 5 ovog člana propisano je da se u predlogu iz stava 4 ovog člana navode razlozi za otklanjanje nepravilnosti, nedostataka ili nezakonitosti tenderske dokumentacije ili izmjena i dopuna tenderske dokumentacije, ali da predlog ne smije da sadrži konkretne izmjene i/ili dopune, te stavom 6 ovog člana propisano je da je naručilac dužan da u roku od tri dana, od dana prijema predloga iz stava 4 ovog člana putem ESJN obavijesti podnosioca predloga da li će vršiti izmjene i dopune tenderske dokumentacije u predloženom dijelu.

Žalilac je dana 18.08.2025.g., putem ESJN, kroz odjeljak "Komunikacija u postupku" podnio naručiocu Zahtjev za izmjenu tenderske dokumentacije, u kojem je, navedeno sljedeće: "Poštovani, Kako je postupkom predviđeno da u istom mogu da učestvuju isključivo turističke agencije, molimo Vas da izvršite izmjenu tenderske dokumentacije na način što bi osim turističkih agencija

učestvovanje bilo dozvoljeno i učestvovanje privrednim društvima koja se bave komercijalnim vazдушnim prevozom. Kao što ste upoznati ToMontenegro je kompanija u 100% državnom vlasništvu čija je osnovna djelatnost komercijalni avio saobraćaj. Mišljenja smo da bi razdvajanjem ovog postupka po partijama, pri čemu bi jedna od partija bila "snadbijevanje avio kartama na relaciji Podgorica-Beograd-Podgorica" omogućili bolju konkurenciju i povoljnije uslove po Vas kao Naručioca. Takođe dato razdvajanje na partije se može primjeniti i na ostale destinacije čime bi ostvarili značajnu uštedu u odnosu na ovakav generički zahtjev koji je definisan ovim postupkom. Molimo Vas da izvršite navedene izmjene tenderske dokumentacije a u cilju ostvarivanja što povoljnije cijene za tražene usluge", te dana 20.08.2025.g., takođe, putem ESJN, podnio zahtjev za izmjenu tenderske dokumentacije u kojem je navedeno sljedeće: "Poštovani, Molimo vas da izmijenite tendersku dokumentaciju u dijelu zahtjeva "Usluga za RSF (Reservation Service Fee), odnosno TSC (Ticket Service Charge), koju naplaćuje agencija za izdatu povratnu avio-kartu" Ističemo da je dati zahtjev u cjelosti nezakonit, jer predmet postupka nije nabavka agencijskih usluga, već nabavka avio karata. Iz datog razloga, jedini kriterijum može i mora biti "cijena avio karte". Vjerujemo da razumijete da se po postupku koji se sprovodi ne može nabavljati usluga koja čini prateći dio avio karte (provizija) ovo posebno jer na ovakav način ne postoji efikasna kontrola upotrebe budžetskih sredstava, niti se može utvrditi iznos avio karte a što je u suštini i predmet ovog postupka. Molimo vas da ovaj postupak prilagodite zakonskim odredbama i da se jasno definiše da je nabavka avio karata predmet postupka, te da cijene za date usluge daju na osnovu realnog stanja i zahtjeva Naručioca".

Povodom predmetnih zahtjeva naručilac je dana 21.08.2025.g., putem ESJN-a, takođe, kroz odjeljak "Komunikacija u postupku" objavio odgovor na zahtjeve žalioцу za izmjenu tenderske dokumentacije, u kojem je naveo sljedeće: "Poštovani, Zahtjev za izmjenu tenderske dokumentacije od 18.08. je nezakonit jer shodno članu 94 ZJN Privredni subjekat može da predloži naručilocu da izmijeni i/ili dopuni tendersku dokumentaciju, ali predlog ne smije da sadrži konkretne izmjene i/ili dopune. Zahtjev od 20.08. Naručilac neće usvojiti jer je predmet nabavke usluga izdavanja avio karata. Tenderska dokumentacija će biti izmjenjena u dijelu uslova za obavljanje djelatnosti. Komisija za sprovođenje postupka".

Dakle, pri ovakvom stanju stvari Komisija za zaštitu prava nalazi da je naručilac u konkretnom, postupio u svemu u skladu sa odredbom člana 96 stav 6 ZJN, budući da je u zakonskom roku od 3 dana tj. dana 21.08.2025.g. odgovorio na zahtjeve žalioца za izmjenu tenderske dokumentacije od 18.08. i 20.08.2025.g.

Pored ispitivanja žalbenih navoda žalioца, Komisija za zaštitu prava je, u skladu sa članom 196 ZJN, po službenoj dužnosti, utvrdila da u ovoj fazi postupka javne nabavke nije učinjena nijedna od bitnih povreda pravila postupka javne nabavke iz člana 195 stav 1 ovog Zakona.

Budući da je žalba odbijena kao neosnovana, žalilac nema pravo na povraćaj sredstava koje je uplatio na ime naknade za vođenje žalbenog postupka shodno članu 188 stav 5 ZJN.

Na osnovu izloženog, a primjenom člana na osnovu člana 192 stav 1 tačka 7 ZJN, Komisija za zaštitu prava je odlučila kao u dispozitivu rješenja.

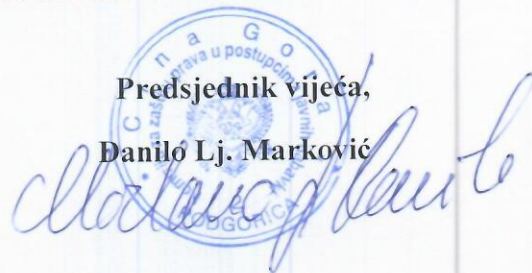
Uputstvo o pravnoj zaštiti

Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana objavljivanja ovog rješenja na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava.

Danom objavljivanja ovog rješenja na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava, smatra se da je rješenje uredno dostavljeno strankama u postupku, shodno članu 193 stav 4 ZJN.

Predsjednik vijeća,

Danilo Lj. Marković



Dostavna naredba:

- Objaviti rješenje na ESJN i na internet stranici Komisije za zaštitu prava u roku od tri dana od dana donošenja rješenja,
- dostaviti u a/a.