



CRNA GORA

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Broj: UP. 0903-175/2022

ESJN: 22657

Podgorica, 20.12.2022.g.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki na osnovu člana 192 stav 1 tačka 8 Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 74/19) i člana 126 st. 7 i 8 Zakona o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), u postupku po žalbi "Demetra tours" d.o.o. Podgorica od 06.12.2022.g., izjavljenoj protiv odluke Skupštine Crne Gore broj 00-56/22-131/37 od 28.11.2022.g. o izboru najpovoljnije ponude, na sjednici održanoj dana 20.12.2022.g., donijela je

RJEŠENJE

1. Usvaja se žalba "Demetra tours" d.o.o. Podgorica od 06.12.2022.g., pa se poništava odluka Skupštine Crne Gore broj 00-56/22-131/37 od 28.11.2022.g. o izboru najpovoljnije ponude i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje.

2. Nalaže se Skupštini Crne Gore da u roku od 15 dana od dana objavljivanja ovog rješenja otkloni nepravilnosti na koje mu je ukazano ovim rješenjem i o tome obavijesti Komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u roku od tri dana od dana otklanjanja nepravilnosti.

3. Sredstva uplaćena na ime naknade za vođenje postupka u iznosu od 750,00 eura, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki vratiće "Demetra tours" d.o.o. Podgorica, u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti ovog rješenja.

Obrazloženje

U postupku po Tenderskoj dokumentaciji broj 00-56/22-131/4 od 26.07.2022.g. za otvoreni postupak javne nabavke usluga snabdijevanja aviokartama u aviosaobraćaju, Skupština Crne Gore je, kao naručilac, donjela Odluku broj 00-56/22-131/37 od 28.11.2022.g. o izboru najpovoljnije ponude, kojom je kao najpovoljnija izabrana ponuda ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi, zatim ponuda ponuđača "Montenegro tourist service" d.o.o. Podgorica ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao drugorangirana, ponuda ponuđača "Demetra Tours" d.o.o. Podgorica ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao trećerangirana, ponuda ponuđača "Marco Polo Travel Agency" d.o.o. Podgorica ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao četvrtorangirana, ponuda ponuđača "Zinza Group" d.o.o.

Podgorica ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao petorangirana, ponuda ponuđača "Congres Travel" d.o.o. Podgorica ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao šestorangirana, ponuda ponuđača "Inter Travel Club" d.o.o. Podgorica ocijenjena kao ispravna i vrednovana kao sedmorangirana, dok je ponuđač "2R Travel" d.o.o. Podgorica isključen iz postupka javne nabavke.

Ponuđač "Demetra Tours" d.o.o. Podgorica je dana 06.12.2022.g., putem ESJN, izjavio Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Komisija za zaštitu prava) žalbu protiv navedene odluke naručioca iz razloga jer je navedenom odlukom izabrana ponuda ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi kao najpovoljnija, iako je ponuda ovog ponuđača bila nerealna, a naručilac nije u smislu odredbe člana 139 stav 4 Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) provjerio obrazloženje nerealne ponude, koje je ovaj ponuđač dao, odnosno nije utvrđivao da li su razlozi i dokazi za ponuđenu cijenu opravdani, što odluku čini manjkavom u smislu navedene zakonske odredbe. Ističe da je obaveza naručioca da traži detaljno obrazloženje cijene ponuđenih usluga od ponuđača koji je dao nerealnu ponudu u pogledu cijene, koja odstupa od tržišne i izaziva sumnju u mogućnost izvršenja javne nabavke. Dalje navodi da je naručilac tražio objašnjenje, ali da je bez obrazloženja u pobijanoj odluci samo konstatovao da prihvata obrazloženje nerealne ponude. Takođe ističe da je predmetnim tenderom tražena usluga snabdijevanja avio kartama, a pružanje te usluge je isplativo ukoliko se naplaćuje Ticket Service Charge (TSC), kao cijena za izvršenu uslugu, te smatra da nije jasno kako je ponuđač čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija, mogao brojčano izraziti naplatu te usluge cijenom od 0,00 eura, a za takvu ponudu u obrazloženju nema valjanih razloga. Dalje navodi da ponuda usluga u ukupnom iznosu od 0,00 eura nije nerealna, već nemoguća ponuda, osim ako nema za cilj da pokloni naručiocu svoje usluge, od kojih ostvaruje prihode, koju mogućnost zakon ne poznaje, te smatra da je ovakva ponuda zakonski i pravno neprihvatljiva i predstavlja razlog za poništenje tendera. Takođe ističe da je odredbama člana 120 ZJN propisano da ponuđač podnosi ponudu kojom nudi predmet nabavke za određenu cijenu u skladu sa uslovima predviđenim tenderskom dokumentacijom, te da se ponuđena cijena iskazuje brojčano u eurima, pa navodi da iako je 0,00 brojčana vrijednost, logičkim tumačenjem navedenih odredbi zakona jasno se zaključuje da je zakonodavac cijenu smatrao vrijednošću usluge, iz čega slijedi da usluga izabranog ponuđača nema vrijednost. U konačnom, predlaže da Komisija za zaštitu prava da poništi pobijanu odluku i vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, te da mu vrati iznos uplaćen na ime naknade za vođenje žalbenog postupka.

Naručilac je dana 12.12.2022.g. putem ESJN dostavio Komisiji za zaštitu prava spise predmeta i odgovor na žalbu u kojem ističe da je žalba neosnovana iz razloga što je naručilac u postupku pregleda, ocjene i vrednovanja ponude od ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi, za čiju ponudu je, shodno članu 139 stav 1 ZJN utvrdio da je nerealna, zahtijevao obrazloženje ponuđene cijene shodno stavu 2 istog člana, a koje je nakon urednog prijema obrazloženja u datom roku, prihvatio kao odgovarajuće, kojim obrazloženjem je ovaj ponuđač, shodno članu 139 stav 2 ZJN jasno dokazao ekonomičnost i tehnologiju pružanja usluga rezervacije, odnosno izvršenja usluga (tehnička rješenja i povoljnost uslova izvršenja usluga) kao i to da nije primalac državne pomoći. Navodi da je formiranje cijena isključivo u nadležnosti ponuđača i njihovog slobodnog izbora, te da ne može da utiče na način kako ponuđači formiraju cijene svojih usluga. U konačnom predlaže da se žalba odbije kao neosnovana i potvrdi odluka naručioca o izboru najpovoljnije ponude.

Komisija za zaštitu prava je razmotrila žalbu, odgovor na žalbu, pobijanu odluku i ostale spise predmeta i utvrdila da je žalba osnovana iz sljedećeg razloga:

Odredbom člana 139 ZJN propisano je da je nerealna ponuda u kojoj je ponuđena cijena za najmanje 30% niža od prosječne cijene svih ispravnih ponuda, u koju je uključena i ta ponuda, zatim da je naručilac dužan da od ponuđača koji je podnio nerealnu ponudu zahtijeva da u roku od pet dana, od dana dostavljanja zahtjeva, dostavi obrazloženje ponuđene cijene u pogledu: 1) ekonomičnosti proizvodnog procesa, uslova nabavke, tehnologije pružanja usluga i/ili načina građenja; 2) tehničkih rješenja i povoljnosti uslova za isporuku robe, izvršenje usluga ili izvođenje radova; 3) originalnosti robe, licenciranosti usluga i njihovih proizvoda, tehnike i tehnologije izvođenja ponuđenih radova; 4) usklađenosti obaveza sa podugovaračima; 5) državne pomoći i subvencija, te da ako ponuđač ne dostavi obrazloženje nerealno niske ponude u roku iz stava 2 ovog člana isključio se iz daljeg postupka javne nabavke, kao i da je naručilac dužan da provjeri obrazloženje nerealne ponude u odnosu na elemente iz stava 2 ovog člana i ako utvrdi da razlozi i dokazi za ponuđenu cijenu nijesu opravdani, ponudu odbije kao neispravnu.

U predmetnom postupku javne nabavke ispravne ponude su podnijeli ponuđač "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi, sa ponuđenom cijenom u iznosu od 0,00 eura, ponuđač "Montenegro tourist service" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura, ponuđač "Demetra Tours" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura, ponuđač "Marco Polo Travel Agency" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura, ponuđač "Zinza Group" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura, ponuđača "Congres Travel" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura i ponuđač "Inter Travel Club" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura i ponuđač "2R Travel" d.o.o. Podgorica sa ponuđenom cijenom u iznosu od 240,00 eura. Budući da je pobijanom odlukom naručilac ponude ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi, "Montenegro tourist service" d.o.o. Podgorica, "Demetra Tours" d.o.o. Podgorica, "Marco Polo Travel Agency" d.o.o. Podgorica, "Zinza Group" d.o.o. Podgorica, "Congres Travel" d.o.o. Podgorica i "Inter Travel Club" d.o.o. Podgorica ocijenio kao ispravne, to je prosječna cijena ispravnih ponuda 205,71 eura, a ponuđena cijena ponude ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi za više od 30 % niža od prosječne cijene ispravnih ponuda.

Naručilac je dana 03.11.2022.g. uputio nosiocu ponuđaču "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi zahtjev broj 00-56/22-131/32, za obrazloženje ponuđene cijene, kojim je od ovog ponuđača, u skladu sa članom 139 ZJN, tražio da dostavi obrazloženje ponuđenu cijenu svoje ponude, s obzirom da je cijena njegove ponude niža za najmanje 30% od prosječne cijene bez uračunatog PDV-a svih ispravnih ponuda.

Postupajući po navedenom zahtjevu, ponuđač "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi je dana 04.11.2022.g. dostavio pojašnjenje ponude u kojem je navedeno: "Shodno vašem zahtjevu br. 00-56/22-131/22, a shodno članu 139 Zakona o javnim nabavkama, dostavljamo vam pojašnjenje kako slijedi. Od osnivanja 1995. Godine, gajimo i korporativno i individualno poslovanje. Danas se možemo pohvaliti sa direktnim ugovorima sa svjetskim Cruise kompanijama i Tour operatorima što čini veliki segment našeg poslovanja kao i velikim brojem korporativnih i individualnih kupaca. Avio karte dio su naše ponude u dijelu

šalterskog poslovanja od 1995. godine. Od 1997. godine, koristimo rezervacioni system Amadeus i članstvo u IATA. Naša agencija je u potpunosti digitalizovala proizvodne procese svojih usluga. Naši zaposleni posjeduju sve sertifikate, znanje i iskustvo za sprovođenje istih. Prijem i isporuka usluga, plaćanje, kontrola, analitika i ostala evidencija vrši se elektronskim putem, putem web aplikacije. To je sve uticalo na konkurentnost svih naših ponuda pa i ponuda za avio karte, a uz postojanost kvaliteta. U ovim veoma teškim vremenima za poslovanje turističkih agencija obavezjivali smo na taj način apsolutnu održivost naših ponuda pa tako i cijena. Broj godišnje izdatih avio karata u potpunosti pokriva sve ulazne troškove vezano za rezervacioni system Amadeus kao i troškove prema IATA/ BSP-regulacionom tijelu preko koga se vrši plaćanje istih, mimo TSC/rezervacione nadoknade/. Vrijednost TSC/ rezervacione nadoknade/ nikada nije bila određena niti ograničena. Na vrijednost ponuđenih cijena TSC, pored navedenog, utiče i finansijska vrijednost ugovora, a samim tim i broj izdatih karata po osnovu istih. Ugovori veće vrijednosti i bonitet kupca uvijek su se tretirali sa daleko povoljnijim cijenama pojedinačnih usluga unutar istih. Nismo korisnici bilo kakve državne pomoći. U potpunosti smo spremni da datu cijenu za tender opravdamo kvalitetom usluge."

Naručilac je u obrazloženju pobijane odluke u dijelu u kojem se odnosi na ponudu ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi naveo: "Ponuđač „Gorbis“ d.o.o. Podgorica, je blagovremeno dostavio objašnjene ponude vezano za nerealnu cijenu, broj 00-56/21-131/33 od 07.11.2022. godine, u kojem u bitnome ističe: „... Da se od osnivanja 1995. godine do danas mogu pohvaliti sa direktnim ugovorima sa svjetskim Cruise kompanijama i Touroperatorima što čini veliki segment našeg poslovanja, kao i veliki broj korporativnih i individualnih kupaca. Avio karte dio su naše ponude u dijelu šalterskog poslovanja od 1995. godine. Od 1997. godine koristimo rezervacioni sistem Amadeus i članstvo u IATA. Naša agencija je u potpunosti digitalizovala proizvodne procese svojih usluga. Naši zaposleni posjeduju sve sertifikate, znanje i iskustvo za sprovođenje istih. Prijem i isporuka usluga, plaćanje, kontrola, analitika i ostala evidencija vrši se elektronskim putem, putem web aplikacije. To je uticalo na konkurentnost svih naših ponuda pa i ponude za avio karte a uz postojanost kvaliteta. U veoma teškim vremenima za poslovanje turističkih agencija obezbijedili smo na taj način apsolutnu održivost naših ponuda pa tako i cijena. Broj godišnje izdatih avio karata u potpunosti pokriva sve ulazne troškove vezano za rezervacioni sistem Amadeus kao i troškove prema IATA/BSP- regulacionom tijelu preko koga se vrši plaćanje istih mimo TSC/rezervacione naknade. Vrijednost TSC / rezervacione nadoknade/ nikada nije bila određena niti ograničena. Na vrijednost ponuđenih cijena TSC, pored navedenog, utiče i finansijska vrijednost ugovora a samim tim i broj izdatih karata po osnovu istih. Ugovori veće vrijednosti i bonitet kupca uvijek su se tretirali sa daleko povoljnijim cijenama pojedinih usluga unutar istih. Nismo korisnici bilo kakve državne pomoći. U potpunosti smo spremni da datu cijenu za tender opravdamo kvalitetom usluge.“ Komisija za sprovođenje postupka javne nabavke je prihvatio navedeno obrazloženje ".

Dakle, iz navedenog činjeničnog stanja je nejasno kako je naručilac utvrdio da je datim pojašnjenjem nerealno niske ponude od 04.11.2022.g. ovaj ponuđač dokazao opravdanost ponuđene niske cijene, s obzirom da u obrazloženju pobijane odluke nema podataka o tome na koju se od tačaka iz stava 2 člana 139 ZJN dato obrazloženje nerealne ponude odnosi, tj. da li je isto dato u odnosu na elemente iz stava 2 ovog člana. Pored navedenog naručilac u obrazloženju pobijane odluke nije naveo da li je i na koji način provjerio da je dato pojašnjenje ponuđene cijene u skladu sa članom 139 stav 2 ZJN, te da li dati razlozi opravdavaju iznos ponuđene cijene ponude ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg

Novi, a što je bio dužan da učini u skladu sa članom 139 stav 4 ZJN, pa je, postupajući na navedeni način, nepotpuno i nepravilno utvrdio činjenično stanje od značaja za ocjenu ispravnosti ponude ponuđača "Gorbis" d.o.o. Herceg Novi u navedenom dijelu.

Shodno navedenom, Komisija za zaštitu prava nalazi da je naručilac pobijanom odlukom nepotpuno i nepravilno utvrdio činjenično stanje od značaja za ocjenu ispravnosti ponude izabranog ponuđača u pogledu obrazloženja nerealne ponude, te da je na tako utvrđeno činjenično stanje pogrešno primijenio materijalno pravo kada je ponudu ovog ponuđača ocijenio kao ispravnu osnovom člana 132 ZJN, zbog čega je pobijana odluka, u naznačenom dijelu nezakonita, jer nije u skladu sa članom 143 stav 5 tač. 5 i 6 ZJN i članom 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, te je kao takvu treba poništiti i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje, osnovom člana 192 stav 1 tačka 8 ZJN i člana 126 st. 7 i 8 Zakona o upravnom postupku, kako bi naručilac otklonio nepravilnosti na koje mu je ukazano, a što je dužan da učini shodno članu 192 stav 3 ZJN.

Budući da je žalba usvojena, Komisija za zaštitu prava će žalioocu vratiti sredstva uplaćena na ime naknade za vođenje postupka u iznosu od 750,00 eura, shodno članu 188 stav 5 ZJN.

Na osnovu izloženog, a primjenom člana 192 stav 1 tačka 8 ZJN i člana 126 st. 7 i 8 Zakona o upravnom postupku, 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.

Zamjenik predsjednika,



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.