



*Sud Bosne i Hercegovine*  
*Суд Босне и Херцеговине*

---

**Broj S1 3 U 010029 12 U**  
**Sarajevo, 17.09.2014.godine**

Sud Bosne i Hercegovine u Sarajevu, u vijeću za upravne sporove, sastavljenom od sudija Branimira Orašarin, kao predsjednika vijeća, Jadranke Brenjo i Šahbaza Džihanović, kao članova vijeća, uz sudjelovanje Razije Bubalović, kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Kanton Sarajevo – Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo, ulica Reisa Džemaludina Čauševića broj 1, Sarajevo, zastupani po Pravobranilaštvu Kantona Sarajevo, ulica M. Tita broj 28, protiv rješenja broj: 06-26-3-026-67-II/11 od 18.04.2012.godine, tuženog Konkurencijskog vijeća BiH, ulica Radićeva broj 8, Sarajevo, na nejavnoj sjednici održanoj dana 17.09.2014. godine, donio je sljedeću:

**P R E S U D U**

Tužba se odbija.

**O b r a z l o Ź e n j e:**

Osporenim rješenjem tuženog Konkurencijskog vijeća BiH, broj i datum naveden u uvodu presude, u stavu 1. dispozitiva utvrđeno je da je Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Vlade Kantona Sarajevo, odredbama člana 2., 3. i 4. Sporazuma o prevozu učenika koje je zaključilo s Općinom Vogošća, Ilijaš, Novo Sarajevo, Stari Grad, Novi Grad, Trnovo i Hadžići, spriječilo, ograničilo i narušilo slobodnu konkurenciju na tržištu pružanja usluga subvencioniranog prevoza učenika/učenica osnovnih i srednjih škola u Kantonu Sarajevo, te da navedene odredbe predstavljaju zabranjeni Sporazum iz člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, a u stavu 2. dispozitiva navedene odredbe su oglašene ništavnim (ex lege), u smislu člana 4. stav 2. Zakona o konkurenciji. Konačno stavom 3. dispozitiva rješenja naloženo je Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Vlade Kantona Sarajevo da najkasnije u roku od 30 dana od prijema ovog rješenja uskladi odredbe članova postojećeg Sporazuma zaključenih sa općinama Vogošća i Ilijaš, kao i ostalim općinama u Kantonu Sarajevo sa Zakonom o konkurenciji, i to na način da svim privrednim subjektima/prevoznicima registrovanim za prevoz putnika osigura slobodnu konkurenciju na tržištu subvencioniranog prevoza učenika/učenica osnovnih i srednjih škola u Kantonu Sarajevo i dostavi Konkurencijskom vijeću dokaze o izvršenoj obavezi.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je blagovremeno podnesenom tužbom pokrenuo upravni spor iz svih razloga koji su propisani članom 11. Zakona o

upravnim sporovima BiH. U obrazloženju tužbe navodi da je u poglavlju 7. ocjena dokaza u alineji 1. tuženo Konkurencijsko vijeće citiralo samo stav 1. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju, a smatra kao vrlo bitno citirati i ostala tri stava ovog člana, kojim je određen način prevoza učenika, obaveza plaćanja i zaključivanja sporazuma između osnivača osnovne škole i općine na čijem se području nalazi osnovna škola. Smatra da su netačni navodi iz obrazloženja prema kojima, prilikom zaključivanja Sporazuma, Ministarstvo nije konsultovalo općine, niti je imalo ovlaštenje da odredi privredni subjekt KJKP GRAS za prevoznika, a iz razloga što su općine potpisnice Sporazuma u kojima se propisuje da upravo u saradnji sa KJKP GRAS-om Ministarstvo organizuje besplatan prevoz učenika. Tužitelj smatra netačnim da je Ministarstvo odredilo KJKP GRAS za ovlaštenog prevoznika učenika, te ističe da su Sporazumima o prevozu učenika općine i Ministarstvo potpisali da se prevoz učenika vrši javnim gradskim i prigradskim prevozom putem KJKP GRAS-a. Nadalje je određeno da će na putnim relacijama koje nisu pokrivene mrežom te vrste prevoza, općine organizovati prevoz u saradnji sa osnovnim i srednjim školama. U istoj alineji se navodi netačna konstatacija sadržana u rečenici: "da općine nisu mogle znati na osnovu koje procedure je Ministarstvo izabralo privredni subjekt KJKP GRAS za prevoz učenika, jer učenici srednjih škola sami kupuju mjesečne kupone za prevoz, a učenici osnovnih škola mjesečne kupone dobijaju u školama koje pohađaju, obzirom da kupone putem narudžbenica preuzimaju na билетarnicama. Između Ministarstva i općina se razmjenjuju informacije o prevozu učenika pa ne postoji razlog da općine nisu mogle znati za navedenu proceduru. Također, tužitelj ukazuje na konstataciju iz osporenog rješenja da su pored privrednog subjekta KJKP GRAS za pružanje usluga prevoza u Kantonu Sarajevo registrovani i privredni subjekt Centrotrans-Eurolines, Vildan tours d.o.o. Sarajevo, Rave Company itd., te da isti imaju pravo ravnopravnog učešća u postupku izbora najpovoljnijeg prevoznika. Smatra da nije jasan razlog iznošenja ovakve konstatacije, kod činjenice da je Ministarstvo aktom od 03.04.2012.godine na traženje Konkurencijskog vijeća dostavilo istom podatke o iznosu subvencija isplaćenih prevoznicima za prevoz učenika osnovnih i srednjih škola u 2010. i 2011.godini iz kojih se vidi da je u 2010.godini isplaćeno 512.700,55 KM prevoznicima izuzimajući GRAS, a u 2011.godini 652.635,41 KM i to izborom najpovoljnijeg ponuđača. Tužitelj ističe da je konstatacija koja se odnosi na ukupan iznos uplaćenih subvencija iznesena u alineji 8., potpuno u suprotnosti sa alinejom 7. u kojoj se navodi da u Kantonu Sarajevo osim GRAS-a ima još prevoznika koji imaju pravo ravnopravnog učešća u postupku izbora najpovoljnijeg prevoznika. Daljim navodima tužbe citira odredbe člana 69. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i člana 107. Zakona o srednjem obrazovanju, te detaljno obrazlaže razloge zbog kojih osporava konstataciju iz alineje 11. pobijanog rješenja navodeći da je prevoz učenika regulisan isključivo navedenim zakonskim odredbama, te da se obaveze u vezi sa organizacijom prevoza učenika, uključujući i finansiranje regulišu posebnim sporazumom, a ne kako se konstatuje u rješenju da općine isključivo organizuju prevoz u skladu sa procedurama Zakona o javnim nabavkama. Slijedom ove konstatacije Konkurencijsko vijeće je trebalo pokrenuti postupak i kazniti sve općine sa područja Kantona Sarajevo zato što nisu organizovale prevoz učenika po procedurama koje su propisane Zakonom o javnim nabavkama, odnosno, što su zaključile zabranjeni sporazum. Konkurencijsko vijeće je u poglavlju 12. i 13. utvrdilo da je Ministarstvo u članu 2., 3. i 4. Sporazuma za 2011.godinu odredilo KJKP GRAS kao jedinog prevoznika, odnosno, da je time ostalim prevoznicima onemogućilo da ravnopravno učestvuju u postupku izbora najpovoljnijeg prevoznika u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Upravo Ministarstvo organizuje prevoz učenika u skladu sa članom 11. stav 4. tačka a) alineja 3. Zakona o javnim nabavkama kojim je propisano da ugovorni organi

izuzetno mogu ugovore dodjeljivati putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja Obavještenja o nabavci u slučajevima kada zbog suštinskih, tehnički dokazivih razloga samo određeni dobavljači mogu pružiti usluge i kada ne postoji mogućnost izbora. Tužitelj ističe da u samo KJKP GRAS u Kantonu Sarajevo ima značajnu mrežu gradskog i prigradskog prevoza uzimajući u obzir broj, raspored i gustinu stajališta, iskustvo zaposlenih, tako da nema nikakvu potencijalnu konkurenciju u gradskom i prigradskom prevozu na linijama koje održava. Prilikom usmene rasprave koja je održana 13.03.2012.godine predstavnik Ministarstva je istakao da učenici srednjih škola sami biraju prevoznika kupujući mjesečne kupone za prevoz u biletarnicama GRAS-a, dok se učenici osnovnih škola izjašnjavaju o potrebi uzimanja kupona koje naružbenicom preuzima osnovna škola. Smatra da u konačnici prevoznika biraju sami učenici (i njihovi roditelji), a Ministarstvo plaća prevoz kao što je to predviđeno članom 69. stav 3. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju. Smatra da se takvim stavom Konkurencijskog vijeća derogiraju zakonske odredbe koje regulišu prevoz učenika u Kantonu Sarajevo i stvaraju neopravdani problemi Kantonu Sarajevo, a posljedice takvih radnji u konačnici snose učenici kao krajnji korisnici prevoza. Napominje da učenici koji stanuju na udaljenosti većoj od dva kilometra sami biraju prevoznika koji im odgovara, a obzirom da nema prevoznika koji je konkurent linijama koje održava GRAS d.o.o. Sarajevo, ugovarači su odredbama 2. i 3. Sporazuma o prevozu učenika odredili ovaj privredni subjekt sa kojim će se sklopiti ugovor o prevozu učenika, što je u skladu sa članom 69. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i odredbama člana 107. Zakona o srednjem obrazovanju, te člana 11. stav 4) tačka a) alineja 3) Zakona o javnim nabavkama BiH. Članom 4. navedenog Sporazuma prepušteno je općinama da u saradnji sa školama odaberu prevoznika, što nije u suprotnosti sa važećim propisima. S obzirom da je Konkurencijsko vijeće donoseći pobijano rješenje, pogrešno ocijenilo povrede zakona i time tužitelju izreklo neosnovanu kaznu i prouzročilo neopravdane troškove postupka, tužitelj predlaže da se tužba uvaži, pobijano rješenje Konkurencijskog vijeća u cijelosti poništi kao nezakonito.

U odgovoru na tužbu tuženi je predložio da se tužba kao neosnovana odbije.

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

Iz podataka u spisu i obrazloženja osporenog rješenja proizilazi da je tuženi dana 17.11.2011. godine, zaprimilo zahtjev privrednog subjekta Centrotans-Eurolines d.d. Sarajevo za pokretanje postupka u smislu člana 28. Zakona o konkurenciji, protiv tužitelja, Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Ministarstvo), radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav 1. tačke b), c) i d) Zakona o konkurenciji. Iz stanja spisa proizilazi da je Centrotans-Eurolines d.d. Sarajevo privredni subjekt registrovan za pružanje usluga u međunarodnom, međugradskom, gradskom i prigradskom prevozu putnika. Ministarstvo obrazovanja i nauke Kantona Sarajevo je tijelo uprave na koje se u skladu sa članom 2. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji primjenjuju odredbe tog Zakona. Tokom postupka rješavanja zahtjeva, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je Ministarstvo pripremlilo i zaključilo u 2011.godini tipske Sporazume sa općinama u Kantonu Sarajevo (osim Općine Centar) o prevozu učenika, kojima se Ministarstvo obavezalo da će u saradnji sa privrednim subjektom KJKP GRAS d.o.o. Sarajevo i osnovnim/srednjim školama na teritoriju općina Kantona Sarajevo organizirati besplatan i subvencionirani prevoz za učenike/učenicice osnovnih i

srednjih škola, da su navedeni Sporazumi zaključeni bez prethodno objavljenog javnog poziva za izbor najpovoljnijeg prevoznika, zbog čega nije omogućeno podnosiocu zahtjeva niti drugim prevoznicima da ravnopravno odlučuju u postupku izbora, koje postupanje je od Konkurencijskog vijeća ocjenjeno kao nastavak nezakonitog favoriziranja privrednog subjekta KJKP GRAS od nadležnih institucija Vlade Kantona Sarajevo na štetu drugih privrednih subjekata, registrovanih za obavljanje iste djelatnosti. Prije donošenja konačne odluke Konkurencijsko vijeće je, u skladu sa članom 3. Zakona o konkurenciji i članom 4. i 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta kao relevantno tržište, utvrdilo tržište pružanja usluga subvencioniranog prevoza učenika /učenica osnovnih i srednjih škola na teritoriji Kantona Sarajevo, a Kanton Sarajevo kao relevantno geografsko tržište predmetnog postupka. Nadalje, imajući u vidu da se u konkretnom slučaju radilo o postupku u kojem su učestvovala stranke sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je u skladu sa članom 39. Zakona o konkurenciji zakazalo usmenu raspravu na kojoj su se zastupnici stranaka izjasnili o činjenicama i okolnostima na kojima temelje zahtjev, koja je održana dana 13.03.2012.godine. Osim toga, Konkurencijsko vijeće je postupajući u smislu člana 33. stav 1. tačka a) i c) istog Zakona prikupilo podatke i informacije od trećih lica, i to od Ministarstva saobraćaja Kantona Sarajevo, koje se odnose na ovlaštene prevoznika u Kantonu Sarajevo i redove vožnje, te informaciju o provođenju predmetnog Sporazuma od Općine Trnovo, Novo Sarajevo, Novi Grad, Stari Grad, Ilidža i Hadžići.

Na osnovu izvedenih dokaza Konkurencijsko vijeće je dana 18.04.2012.godine donijelo osporeni akt kojim je konačno utvrđeno da je Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo zaključilo zabranjeni Sporazum o prevozu učenika sa općinama Vogošća, Ilijaš, Novo Sarajevo, Stari Grad, Novi Grad, Trnovo i Hadžići, čime je spriječilo, ograničilo i narušilo slobodnu konkurenciju na tržištu pružanja usluga subvencioniranog prevoza učenika/učenica osnovnih i srednjih škola u Kantonu Sarajevo. Tuženi organ nalazi da su odredbe člana 2., 3., i 4. Sporazuma o prevozu učenika, koji je Ministarstvo zaključilo sa navedenim općinama zabranjene u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, zbog čega su iste oglašene ništavnim i naloženo je Ministarstvu da uskladi odredbe članova postojećeg Sporazuma zaključenih sa općinama Vogošća i Ilijaš, kao i ostalim općinama u Kantonu Sarajevo sa Zakonom o konkurenciji, i to na način da svim privrednim subjektima/prevoznicima registrovanim za prevoz putnika osigura slobodnu konkurenciju na tržištu subvencioniranog prijevoza učenika/ učenica osnovnih i srednjih škola u Kantonu Sarajevo i dostavi Konkurencijskom vijeću dokaze o izvršenoj obavezi.

Ovakvo pravno stanovište tužene u cjelosti prihvata i ovo vijeće, kao i obrazloženje prezentirano u pobijanom rješenju koje sud cijeni valjanim, potpunim i relevantnim. Naime, prema odredbi člana 4. Zakona o konkurenciji (Službeni glasnik BiH broj: 48/05, 76/07 i 80/09) zabranjeni su sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata koji za cilj i posljedicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na relevantnom tržištu, a koji se odnose na a) direktno ili indirektno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovinskih uslova; b) ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja; c) podjelu tržišta ili izvora snabdijevanja; d) primjenu različitih uslova za identične transakcije s drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju; e) zaključivanje takvih sporazuma kojima se druga strana uslovljava da prihvati dodatne obaveze koje po

svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom sporazuma. Takvi sporazumi su prema stavu 2. citiranog člana Zakona o konkurenciji su ništavni. Nadalje, u stavu 3. istog člana je određeno da sporazumi iz stava (1) ovog člana navedenog Zakona nisu zabranjeni ako doprinose unaprjeđenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga unutar Bosne i Hercegovine, ili promociji tehničkog i ekonomskog razvoja, pri čemu potrošačima omogućavaju pravičan udio koristi koja iz njih proizilazi, a koji a) nameću samo ograničenja neophodna za postizanje ciljeva; i b) ne omogućavaju isključivanje konkurencije u bitnom dijelu predmetnih proizvoda ili usluga.“

Suprotno prigovoru tužbe Konkurencijsko vijeće je prilikom donošenja pobijanog rješenja pravilno primjenilo relevantne odredbe Zakona o konkurenciji, Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta (Službeni glasnik BiH broj: 18/06 i 34/10) i Zakona o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH broj: 29/02 do 93/09), te Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju (Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 10/04 do 31/11), Zakona o srednjem obrazovanju (Službene novine Kantona Sarajevo broj: 23/10), Zakona o cestovnom prevozu u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH broj: 28/06 i 2/10) i Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH broj: 29/04 do 60/10).

Zakonom o osnovnom odgoju i obrazovanju (član 69.) je određeno da osnivač osnovne škole kao javne ustanove u saradnji sa općinom na čijem se području nalazi osnovna škola osigurava učenicima/učenicama koji stanuju na udaljenosti većoj od dva kilometra od škole koju pohađaju besplatan prevoz do te škole. Nadalje, Zakonom o srednjem obrazovanju (član 107.) je propisano da Kanton u saradnji sa gradom, općinama i drugim zainteresiranim subjektima obezbjeđuje sredstva za sufinansiranje troškova prevoza učenika/učenica srednjih škola koji stanuju na udaljenosti većoj od dva kilometra od škole koju pohađaju. Iz dokumentacije i podataka koji se nalaze u spisu predmeta proizilazi da je Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade Kantona Sarajevo koristeći se ovlaštenjima koja su mu data zakonom zaključilo sa općinama u Kantonu Sarajevo tipske Sporazume o prevozu učenika/učenica za 2011. godinu, čije su odredbe člana 2., 3., i 4., zabranjene u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji. Pravičan je zaključak Konkurencijskog vijeća da niti jedna odredba naprijed citiranih propisa Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i Zakona o srednjem obrazovanju ne daje pravo Ministarstvu da u odredbama tipskih Sporazuma o prevozu učenika samostalno odredi prevoznika, a posebno ne bez provedene procedure izbora najpovoljnijeg ponuđača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i ne bez saglasnosti općine na čijem se području nalazi škola, kako je to određeno članom 69. stav 1. Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju, te citiranim članom 107. Zakona o srednjem obrazovanju. U konkretnom slučaju Ministarstvo je u odredbama člana 2., i 3., tipskih Sporazuma o prevozu učenika u potpunosti isključilo saradnju sa nadležnim općinama, što je potvrdio i predstavnik Ministarstva na usmenoj raspravi navodeći da su sporazumi tipski i Ministarstvo je odgovorno za njihovu pripremu i zaključivanje. U konkretnom postupku nesporno je utvrđeno kršenje odredbi člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, a u odredbama člana 2. i 3. tipskih Sporazuma o prevozu učenika, jer je Ministarstvo bez provedenog postupka izbora najpovoljnijeg ponuđača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama samostalno odredilo privredni subjekt KJKP Gras kao jedinog ovlaštenog prevoznika učenika/učenica osnovnih i srednjih škola u općinama Kantona Sarajevo i na taj način onemogućilo ostale privredne subjekte registrovane za prevoz putnika da učestvuju u postupku izbora najpovoljnijeg prevoznika. Navode iz tužbe da je KJKP GRAS jedini u mreži javnog

gradskog i prigradskog prevoza, vijeće cijene netačnim i neargumentovanim, kod činjenice da osim prevoznika KJKP GRAS u Kantonu Sarajevo postoje i drugi prevoznici koji obavljaju „redovan gradski prevoz“ i koji su registrovani za prigradski i gradski prevoz putnika, što je dokazano aktom Ministarstva saobraćaja Kantona Sarajevo broj:04-27-1711/12 ZP od 03.02.2012.godine.

U pogledu primjene Zakona o javnim nabavkama i istaknutih tužbenih prigovora da je KJKP GRAS za prevoznika u postupku javne nabavke izabran putem pregovaračkog postupka, Vijeće nalazi da prema odredbi člana 11. stav 4. tačka a) alineja 3) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj: 49/04 do 87/13), ugovorna tijela mogu izuzetno dodjeljivati ugovore putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti o nabavci, i to kod ugovora o javnim nabavkama radova, roba ili usluga kada zbog suštinskih, tehnički dokazivih ili umjetničkih razloga ili razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, samo određeni dobavljači mogu izvršiti nabavku, pružiti usluge ili izvršiti radove, i ne postoji druga mogućnost izbora. Dakle, pregovarački postupak bez objave obavijesti o nabavi može se koristiti za dodjelu ugovora jedinom mogućem dobavljaču, ukoliko ne postoji mogućnost izbora alternativnog dobavljača. Međutim, u predmetnom postupku izbora prevoznika, kod činjenice da u Kantonu Sarajevo, osim KJKP GRAS postoje i drugi prevoznici koji obavljaju „redovan gradski prevoz“ i koji su registrovani za obavljanje prigradskog i gradskog prevoza putnika, izbor ovog postupka javne nabavke bez pružanja mogućnosti svim ostalim registrovanim prevoznicima, po ocjeni ovog sudkog Vijeća nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Osim toga, sud cijeni paušalne i ničim argumenovane istaknute prigovore tužbe u tom pravcu, koje tužitelj iznosi po prvi put u tužbi, što je evidentno dokumentacije koja se nalazi u spisu predmeta, zapisnika, izjava tužitelja datih na usmenoj raspravi, kao i iz uložениh podnesaka.

Ostale tužbene navode sud je cijenio, ali je našao da ih nije potrebno posebno obrazlagati obzirom da nisu od uticaja na valjanost odluke, a vezani su za odluku o glavnoj stvari.

Imajući u vidu izloženo, ovaj sud nalazi da se osporeno rješenje zasniva na pravilno utvđenom činjeničnom stanju, pravilnoj primjeni pravila postupka koji je prethodio donošenju konačnog upravnog akta i pravilnoj primjeni zakona, za šta je tuženi organ dao valjano obrazloženje, iz kojih razloga je tužba tužitelja neosnovana, pa je primjenom člana 37. stav 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima BiH odlučeno kao u izreci presude.

Zapisničar  
Razija Behlulović

PREDSJEDNIK VIJEĆA  
SUDIJA  
Branimir Orašanin

