

Ружа УРОШЕВИЋ
судија Управног суда, Београд

ЗАШТИТА ПРАВА ПОНУЂАЧА И ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Резиме

Са њочетком примене новој Закона о јавним набавкама¹ обезбеђена је свеобухватна заштитна права понуђача и јавног интереса у свим фазама поступка јавних набавки. Понуђач може остварити заштиту у првом степену пред наручиоцем јавне набавке, а ако је незадовољан одлуком наручиоца, поступак заштите права може наставити пред самосталним и независним органом Републике Србије – Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. Против одлуке Републике комисије се не може изјавити жалба, али се може покренути тужбом уравни спор. Уравни спор се може покренути пред Управним судом и када Републичка комисија није донела и доставила одлуку у законом предвиђеним роковима.

Кључне речи: *јавна набавка, Републичка комисија, наручилац, заштитна права понуђача, заштитна јавног интереса, уравни спор, поступак, уравни спор.*

I Заштита права у управном поступку

1. Активна легитимација

Заштита права понуђача и јавног интереса у управном поступку остварује се подношењем захтева за заштиту права. Захтев за заштиту

¹ Службени гласник РС, број 116/08.

права може да поднесе свако лице које има интерес да закључи уговор о конкретној јавној набавци. То може бити понуђач који је преузео конкурсну документацију или поднео понуду, али и потенцијални понуђач који је на други начин дошао у посед конкурсне документације, или на други начин сазнао за спровођење поступка јавне набавке. Битно је да подносилац захтева у време подношења захтева за заштиту права понуђача мора имати релевантан интерес за закључење конкретног уговора.

У случају повреде јавног интереса, захтев за заштиту права може поднети Управа за јавне набавке, јавни правобранилац и државни орган или организација која је овлашћена да врши надзор над пословањем наручиоца.

Имајући у виду да појам „јавни интерес“ у правној теорији спада у групу неодређених појмова, мишљења сам да постојање јавног интереса треба ценити из угла делатности Управе за јавне набавке која, између осталог, обезбеђује услове за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних финансијских средстава за јавне набавке и подстицање конкурентности и равноправности понуђача у поступцима јавних набавки.

2. Рокови за подношење захтева

Захтев за заштиту права се подноси наручиоцу јавне набавке који о захтеву одлучује у првом степену. Зависно од тога шта се оспорава захтевом за заштиту права, утврђени су и рокови за подношење захтева, са одређеним изузецима.

Уколико се захтевом оспорава било која радња наручиоца, захтев се може поднети током целог поступка. Изузетак представља случај када се после истека рока за подношење понуда или пријава, захтевом оспоравају радње наручиоца предузете у поступку јавне набавке, а подносиоцу су разлози за подношење захтева били познати пре истека рока за подношење понуда или пријава. У том случају се радње наручиоца могу оспоравати само пре истека рока за подношење понуда или пријава. Други изузетак се односи на радње које се могу оспоравати у истом поступку јавне набавке, по поновљеном захтеву истог подносиоца захтева. У овом случају се поновљеним захтевом не могу оспоравати оне радње наручиоца за које је подносилац захтева знао или могао знати приликом подношења првог захтева.

Садржина јавног позива или конкурсне документације се може оспоравати само пре истека рока за подношење понуда. Важно је напоменути да у овом случају захтев за заштиту права мора бити примљен од стране наручиоца у том року, без обзира на начин достављања. То

значи да се не примењују одредбе Закона о општем управном поступку² (у даљем тексту: ЗУП) према којима се дан предаје писмена пошти сма-тра даном предаје органу коме је писмено упућено.

Против одлуке наручиоца јавне набавке о признавању квалификације подносиоцима пријаве, одлуке о обустави поступка јавне набавке и одлуке о избору најповољније понуде, може се поднети захтев за заштиту права у року од осам дана од дана пријема одлуке.

У случају да наручилац спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива, обавештење о донетој одлуци о избору најповољније понуде доставља ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, па се рок од осам дана за подношење захтева за заштиту права у овом случају рачуна од дана објављивања обавештења у „Службеном гласнику Републике Србије“.

3. Одлучивање наручиоца по захтеву

Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: Закон), је детаљно уређен поступак по захтеву за заштиту права, с тим што се на питања поступка, која нису уређена овим Законом, примењују правила општег управног поступка.

Сагласно наведеном, у Закону је прецизно наведено да захтев за заштиту права садржи:

- 1) назив и адресу подносиоца захтева и лице за контакт;
- 2) назив и адресу наручиоца;
- 3) податке о јавној набавци која је предмет захтева, односно о одлуци наручиоца;
- 4) повреде прописа којима се уређује поступак јавне набавке;
- 5) чињенице и доказе којима се повреде доказују;
- 6) потврду о уплати таксе из члана 116 став 1 овог закона;
- 7) потпис подносиоца.

У случају да поднети захтев не садржи неке од наведених података, наручилац је дужан да без одлагања позове подносиоца захтева да у року од три дана допуни захтев, односно да га уреди тако да наручилац по њему може да поступи. Последица непоступања, или неблаговременог поступања по позиву за допуну захтева, је одбацивање захтева закључком наручиоца.

Уколико је захтев од почетка био уредан, или је у поступку по позиву наручиоца уређен, односно допуњен, наручилац испитује поднети

² *Сл. лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001.

захтев, односно проверава да ли је поднет благовремено и од овлашћеног лица, тј. лица које има активну легитимацију у поступку заштите права. Неблаговремен захтев, као и захтев изјављен од неовлашћеног лица, наручилац ће одбацити закључком.

Против закључка којим је одбачен захтев за заштиту права као неуредан, неблагоприятан или изјављен од неовлашћеног лица, подносилац захтева може, у року од три дана од дана пријема закључка, поднети жалбу Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), и копију жалбе истовремено доставити наручиоцу.

После претходног испитивања захтева, уколико су испуњени услови за доношење мериторне одлуке по захтеву, наручилац о захтеву одлучује решењем. Наручилац ће усвојити захтев у случају да је захтев основан и у целини или делимично поништити поступак јавне набавке, односно одбити захтев у случају да је захтев неоснован. Све до доношења мериторне одлуке по захтеву за заштиту права, подносилац захтева може писменим путем обавестити наручиоца да повлачи захтев. У том случају ће наручилац донети закључак којим ће обуставити поступак заштите права. Законом није предвиђено да се против овог закључка може изјавити жалба Републичкој комисији, али није предвиђено ни да је жалба искључена.

Одредбом члана 212 став 1 ЗУП-а, који се у поступку заштите права сходно примењује на основу одредбе члана 105 став 5 Закона, прописано је да се против закључка може изјавити посебна жалба само када је то законом изричито предвиђено, а одредбом члана 121 став 5 ЗУП-а, да је против закључка којим се обуставља поступак допуштена посебна жалба.

Како Закон не садржи одредбе о жалби на закључак о обустављању поступка, сматрам да у овом случају има места сходној примени одредаба ЗУП-а, с тим да би у том случају рок за подношење жалбе био три дана од дана пријема закључка, као и у осталим случајевима у којима је жалба против закључка предвиђена, односно као рок у коме се може тражити наставак поступка заштите права пред Републичком комисијом.

Закон је предвидео и тзв. „ћутање управе“ као могућност. Наиме, наручилац је дужан да, у случају када доноси мериторну одлуку, ту одлуку образложи и достави подносиоцу захтева у року од десет дана од дана пријема уредног захтева за заштиту права. Уколико наручилац „ћути“, односно у року од десет дана не донесе и не достави решење којим је усвојио или одбио захтев за заштиту права, подносилац захтева може у року од наредна три дана наставити поступак пред Републичком комисијом. Поступак се покреће подношењем писменог изјашњења

о наставку поступка Републичкој комисији, о чему се истовремено обавештава наручилац. Међутим, уколико би подносилац захтева пропустио да се у року од укупно 13 дана изјасни да жели да настави поступак пред Републичком комисијом, сматра се да поступак заштите права није ни започет, што значи да се наручилац, као првостепени орган, ослобађа обавезе да одлучи по поднетом захтеву за заштиту права.

Слична ситуација је предвиђена и у случају када је захтев за заштиту права одбијен као неоснован. Решење којим се одбија захтев мора да садржи и позив подносиоцу захтева за заштиту права да се најкасније у року од три дана од дана пријема решења писмено изјасни да ли ће наставити поступак пред Републичком комисијом, као и обавештење да ће наручилац донети закључак о одбацивању изјашњења, ако га подносилац захтева достави после истека рока за изјашњење. Разлика је у томе што се у овом случају изјашњење доставља наручиоцу, а копија изјашњења Републичкој комисији и што у случају пропуштања рока за достављање изјашњења, наручилац доноси закључак којим се изјашњење одбацује. Против тог закључка је допуштена жалба Републичкој комисији у року од три дана од дана пријема.

Остаје нејасно зашто није обезбеђен наставак поступка пред Републичком комисијом и у случају када је захтев за заштиту права усвојен и делимично поништен поступак јавне набавке, а подносилац је тражио да се поступак у целини поништи.

4. Одлучивање Републичке комисије

Републичка комисија одлучује о поднетом захтеву за заштиту права на основу писменог изјашњења подносиоца захтева о наставку поступка, било због тога што наручилац уопште није донео никакву одлуку по његовом захтеву, било због тога што је незадовољан одлуком наручиоца којом је његов захтев одбијен као неоснован. Приликом одлучивања Републичка комисија је везана границама поднетог захтева, али по службеној дужности води рачуна и о повредама за које подносилац није знао или није могао знати, а које су од утицаја на одлуку наручиоца у поступку јавне набавке.

Међутим, Републичка комисија одлучује и као другостепени орган, али само по жалби изјављеној против закључка наручиоца.

Одлучивање у наставку поступка се не сматра одлучивањем по правном леку, већ наставаком поступка који је започет пред првостепеним органом и наставља се пред другостепеним органом. У ситуацији када првостепени орган-наручилац, није донео одлуку по захтеву подносиоца, делује логично да се омогући подносиоцу да заштиту права

захтева од другостепеног органа и да одлука другостепеног орган буде коначна. Међутим, у ситуацији када је првостепени орган-наручилац донео мериторну одлуку, којом је одбио захтев за заштиту права, противно свим правилима управног поступка, наставља се поступак пред другостепеним органом, по истом захтеву по коме је већ донета одлука. При том, имајући у виду да се наставља поступак по захтеву за заштиту права, а не одлучује по правном леку изјављеном против одлуке првостепеног органа, другостепени орган доноси нову одлуку по захтеву као да претходне одлуке наручиоца нема. Одлука наручиоца којом је захтев одбијен се не уклања из правног промета, већ се у истој правној ствари, по истом захтеву, доноси нова одлука, али од стране другог органа.

Због свега наведеног Републичка комисија доноси врло специфичне одлуке.

Имајући у виду да се пре Републичком комисијом наставља поступак на основу изјашњења о наставку поступка, Републичка комисија је дужна да најпре утврди да ли је изјашњење поднето благовремено. Ако по захтеву за заштиту права одлучује у случају када наручилац није донео одлуку у законом прописаном року, Републичка комисија мора да оцени и да ли је захтев уредан, благовремен и изјављен од овлашћеног лица. Уколико утврди да је захтев за заштиту права, односно изјашњење, поднет неблаговремено, ако га је поднело лице које нема активну легитимацију и ако подносилац захтева није у остављеном року допунио захтев, односно није га допунио у складу са позивом за допуну захтева, закључком ће одбацити захтев за заштиту права. Републичка комисија, као и наручилац, закључком обуставља поступак ако подносилац пре доношења одлуке одустане од захтева за заштиту права.

Међутим, када мериторно одлучује о захтеву, било да га усваја и у целини или делимично поништава поступак јавне набавке, било да га одбија као неоснован, Републичка комисија одлучује решењем.

У поступку по жалби изјављеној против закључка наручиоца, Републичка комисија одлучује закључком када одбацује жалбу као недопуштену, неблаговремену или изјављену од неовлашћеног лица, а решењем када потврђује закључак наручиоца или поништава закључак наручиоца и налаже даље поступање наручиоца по поднетом захтеву за заштиту права.

Како се из претходног излагања види, за предузимање појединих радњи у поступку заштите права од стране подносиоца захтева и наручиоца, предвиђени су веома кратки рокови. Стога је разумљиво и оправдано да и за Републичку комисију важе законом прописани, такође веома кратки рокови, за доношење и достављање одлука у поступку заштите права.

Наиме, о захтеву за заштиту права Републичка комисија је дужна да одлучи решењем у року од 15 дана, а о жалби против закључка наручиоца у року од 8 дана од дана пријема комплетне документације. Рок од 15 дана за одлучивање по захтеву се може, у нарочито оправданим случајевима, продужити на 20 дана, о чему се обавештавају подносилац захтева и наручилац.

Решење, односно одлуку донету по жалби, Републичка комисија је дужна да достави подносиоцу захтева, наручиоцу и изабраном понуђачу (ако је захтев поднет после доношења одлуке о избору најповољније понуде) у року од десет дана од дана доношења решења, односно одлуке. После достављања странкама у поступку, одлука Републичке комисије се доставља Управни за јавне набавке-посебној организацији која обавља стручне послове у области јавних набавки, а ради објављивања на Порталу јавних набавки. О донетој одлуци наручилац је дужан да обавести све учеснике у поступку јавне набавке.

За разлику од ранијег Закона, који је у члану 144 став 8 искључио могућност вођења управног спора, одредбом члана 118 став 5 и 6 важећег Закона је прописано да се против одлуке Републичке комисије не може изјавити жалба, али се може покренути управни спор. Управни спор се може покренути против Републичке комисије и када, у законном прописаним роковима, није донела и доставила одлуку по захтеву, односно жалби.

II Управно-судска заштита

Обзиром на релативно кратак временски период (2009. и 2010. година) у коме се примењује нови Закон који предвиђа судску заштиту у управном спору, судска пракса се углавном односи на решавање процесних питања, и то становишта примене два процесна закона: Закона о управним споровима³ (у даљем тексту: стари ЗУС), који је важио до 30.12.2009. године и Закона о управним споровима⁴ (у даљем тексту: нови ЗУС) који је ступио на снагу и примењује се од 30.12.2009. године, а који се у појединим процесним решењима битно разликују.

Управни спор се покреће тужбом која се подноси Управном суду у седишту или одељењима Управног суда у Новом Саду, Крагујевцу или Нишу, према пребивалишту, односно седишту тужиоца. Тужба се подноси у року од 30 дана од дана достављања одлуке Републичке комисије, ако је одлука донета. Ако Републичка комисија није донела одлуку о захтеву за заштиту права у року од 15 дана, односно у року од 20 дана

3 Службени лист СРЈ, бр. 46/96.

4 Службени гласник РС, бр. 111/09.

у нарочито оправданим случајевима, нити одлуку по жалби против закључка у року од 8 дана од дана пријема потребне документације, и донету одлуку није доставила у року од 10 дана наручиоцу, подносиоцу захтева и изабраном понуђачу (ако је захтев за заштиту права поднет после доношења одлуке о избору најповољније понуде) тужба због „ћутања управе“ се подноси по правилима Закона о управним споровима по истеку додатног рока од 7 дана по поновљеном тражењу подносиоца захтева-жалбе да се о његовом захтеву-жалби одлучи.

Наиме, у закону нису прописани рокови за подношење тужбе у случају да Републичка комисија не донесе одлуку по захтеву, односно жалби. Међутим и стари и нови ЗУС прописују услове и рокове за подношење тужбе због „ћутања управе“. Према одредбама члана 24 старог ЗУС-а, ако другостепени орган није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од 7 дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена. На начин из става 1 овог члана може поступити странка и када по њеном захтеву није донео решење првостепени орган против чијег акта није дозвољена жалба. Ако првостепени орган против чијег акта је дозвољена жалба није у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року донео решење по захтеву, странка има право да поднесе захтев другостепеном органу. Против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га под условима из става 1 овог члана покренути и ако овај орган не донесе решење.

Нови ЗУС на нешто другачији начин уређује услове за покретање управног спора због „ћутања управе“, и то тако што их поопштрава. Наиме, у члану 19 прописује да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од 7 дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. Ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, донео решење против кога није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од 7 дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. У члану 22 став 3 прописује да се уз тужбу поднету због „ћутања управе“ прилаже копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу из члана 19 закона и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу. Према одредби члана 26 став 1 тачка 3) судија појединач ће решењем одбацити тужбу ако утврди да уз тужбу због „ћутања управе“ нису приложени сви докази.

Наведена законска решења имају за последицу да ће суд, уколико је тужба због „ћутања управе“ поднета у време важења старог ЗУС-а, а тужилац уз тужбу није приложио све доказе из којих произлази испуњеност наведених услова за подношење ове тужбе, наложити тужиоцу да уреди тужбу и достави све доказе. У случају да тужилац не поступи по налогу суда тужба ће бити одбачена као неуредна или преурањена-превремена. Уколико је тужба поднета после ступања на снагу новог ЗУС-а, а тужилац уз тужбу због „ћутања“ није приложио све доказе, тужба ће бити одбачена у поступку претходног испитивања од стране судије известиоца, без давања налога за уређење. Уколико судија известилац пропусти да одбаци тужбу, то ће учинити веће Управног суда.

Чини се корисном напомена да тужба због „ћутања управе“ никада не може бити неблаговремена. Ово стога што је рок за доношење одлуке по захтеву за заштиту права и по изјављеној жалби утврђен у корист подносиоца и обавезује Комисију, а у случају да Комисија не поштује своју законску обавезу, подносиоцу је дата могућност да у свако време тражи заштиту пред судом, наравно по протеклу прописаних рокова за доношење одлуке.

Управни спор се, сагласно одредби члана 118 став 6 Закона, може покренути против одлуке Републичке комисије. То може бити решење, којим је Републичка комисија одлучила о захтеву за заштиту права или у меритуму о жалби изјављеној против закључка наручиоца, или закључак којим се одбацује захтев-жалба, односно обуставља поступак. То неспорно даље значи да се не може поднети тужба против решења првостепеног органа-наручиоца, па ће таква тужба у управном спору бити одбачена као недопуштена.

Међутим, у управном спору се јавило као спорно питање активне легитимације у управном спору. Није спорно да странке из управног поступка могу бити тужиоци у управном спору, као и да право на подношење тужбе, по законом прописаним условима, имају надлежни јавни тужилац и надлежно јавно правобранилаштво, али је спорно какав је правни положај наручиоца јавне набавке.

Тешко је рећи да се наручилац може сматрати првостепеним органом у односу на Републичку комисију за заштиту права у поступцима јавних набавки, будући да је она образована као самосталан и независан орган Републике Србије, која за свој рад одговара Народној скупштини и обезбеђује заштиту понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки. Међутим, наручилац јавне набавке је свакако онај који одлучује о захтеву за заштиту права у поступку јавних набавки у првом степену и који се не може појавити као тужилац у управном спору у

коме се оцењује законитост одлуке Републичке комисије донете поводом одлуке наручиоца. Стога је Управни суд, налазећи да наручилац нема активну легитимацију у управном спору поводом заштите права у поступку јавних набавки, тужбе наручиоца јавних набавки одбацивао као изјављене од неовлашћених лица.

„По оцени навода тужбе, одговора на тужбу и свих списа ове управне ствари Управни суд је нашао да тужбу ваља одбацити, јер тужилац нема легитимацију за подношење тужбе.

Из списка предмета произилази да је решењем број 02–07–186 од 18.09.2009. године општина З. П., сагласно датом овлашћењу надлежног Министарства, одлучујући о захтеву за заштиту права заинтересованог лица одбила захтев за заштиту права заинтересованог лица З.З. „М. Г.“ из З. П., улица Арсенија Чарнојевића број 21, поднет у преговарачком поступку без објављивања, а који се односи на конкурсне услове везане за кадровски капацитет понуђача, чији је предмет набавка огрева за потребе школа, манастира и угроженог становништва на територији АП Косова и Метохије, број 4/2009, као неоснован. Незадовољно решењем заинтересовано лице ЗЗ „М. Г.“, З. П. је поднело захтев за заштиту права Комисији за заштиту права Управе за јавне набавке Републике Србије која је дана 09.10.2009. године донела решење којим је усвојен је захтев за заштиту права подносиоца захтева ЗЗ „М. Г.“ З. П. и делимично поништен преговарачки поступак без јавног објављивања јавне набавке огрева (огревног дрвета, угља и лож уља) за потребе школа, манастира и угроженог становништва на територији Републике Србије, АП Косово и Метохија, обликованог по партијама, број ј.н. 04/2009, наручиоца Република Србија, Министарство за Косово и Метохију, Београд и то у фази припреме дела конкурсне документације у којем је дефинисан услов о располагању довољним кадровским капацитетом. Незадовољан овим решењем тужилац је поднео тужбу Врховном суду Србије.

Према чл. 12 Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ“, бр. 46/96), тужилац у управном спору може бити физичко лице, правно лице или друга странка ако сматра да је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес. Дакле, тужиоци у управном спору могу бити само субјекти, који могу бити носиоци права и обавеза по којима је решавано у управном поступку. У конкретном случају је очигледно да се оспореним решењем, којим је усвојен захтев за заштиту права подносиоца захтева ЗЗ „М. Г.“, З. П., и делимично поништава преговарачки поступак без јавног објављивања и јавне набавке огрева за потребе школа, манастира и угроженог становништва и на територији Републике Србије, АП Косово и Метохија, наручиоца Република Србија, Министарства за Косово и Метохију, Београд – овде тужиоца и то у делу дефинисаних услова о располагању довољним ка-

дровским капацитетом, не дира у његово субјективно право или правни интерес заснован на закону. Због тога, тужилац се не може сматрати субјектом из чл. 12 Закона о управним споровима, тј. исти не може имати активну легитимацију за покретање управног спора, јер је исти наручилац посла.⁵

Републичка комисија је колегијални орган кога чине председник и четири члана које бира и разрешава Народна скупштина на предлог Владе. Председник заступа и представља Републичку комисију и руководи њеним радом. Републичка комисија одлучује на седницама које води председник или члан кога он овласти. За пуноважно одлучивање на седници потребно је присуство већине од укупног броја чланова Републичке комисије, а одлуке се доносе већином гласова од укупног броја чланова. Пословником комисије за заштиту права⁶ уређен је начин рада и одлучивања, као и друга питања од значаја за рад комисије. Иако донет у примени претходног Закона о јавним набавкама,⁷ овај Пословник је још увек на снази и у члану 15 регулише поступак одлучивања. Према наведеном, поступак одлучивања по захтевима за заштиту права, жалбама и предлозима наручиоца за наставак активности у поступку јавне набавке, почиње тако што члан Комисије који поступа по предмету (известилац) извештава Комисију о садржини предмета, излаже чињенично стање, а затим образлаже предлог одлуке. Потом председник Комисије отвара расправу о предмету. По окончању расправе председник Комисије ставља на гласање предлог одлуке. О одлучивању по захтеву за заштиту права, жалбама и предлозима наручиоца за наставак активности у поступку јавне набавке, води се посебан записник који потписују сви присутни чланови Комисије и који обухвата и белешку о гласању.

Овакво поступање је у свему у складу са одредбама члана 69 ЗУП-а којима је прописано да када решава колегијални орган у управној ствари, о већању и гласању се саставља посебан записник, а када је у поступку по жалби једногласно одлучено, не мора се састављати посебан записник о већању и гласању, већ се о томе може ставити само забелешка на спису.

Међутим, и поред свега наведеног, Комисија за заштиту права је пропустила да сачини записник о већању и гласању приликом одлучивања о захтеву тужиоца за заштиту права, због чега је Врховни суд Србије тужбу уважио и оспорено решење поништио, уз налог да се у поновном поступку отклоне ове повреде правила поступка.

5 Пресуда Управног суда III-2 У 13360-10 (2009) од 2.7.2010. године.

6 Службени гласник РС, бр. 85/2004.

7 Службени гласник РС, бр. 39/2... 101/05.

„Поред тога повређена је и одредба члана 69 став 1 ЗУП-а. Том одредбом прописано је да кад у поступку решава колегијални орган, о већању и гласању саставља се посебан записник. Кад је у поступку по жалби једногласно одлучило, не мора се састављати записник о већању и гласању, већ се о томе може саставити само забелешка на спису. Ставом 2 члана 69 прописано је да се, у записнику о већању и гласању, уписује, поред података о личном саставу колегијалног органа, означење предмета о коме се ради и кратак садржај онога што је решено, као и издвојена мишљења, ако их је било. Тај записник потписује лице које председава и записничар.

Имајући у виду да је оспорено решење донео колегијални орган – Комисија за заштиту права Управе за јавне набавке Републике Србије, а да у списима предмета нема посебног записника о већању и гласању, то је према оцени овог суда, почињена повреда правила поступка, коју је тужени орган у поновном поступку дужан да отклони.“⁸

Одредбом члана 201 став 2 ЗУП-а је прописано да решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или другим прописом није другачије одређено. Стога је Управни суд, у случају када је решење Комисије за заштиту права потписало неко друго лице, уместо председника чије је име и презиме означено у решењу, а у списима нема доказа да је председник овластио то лице да води седницу и решење потпише, санкционисао ове повреде правила поступка уважавањем тужбе и поништавањем оспореног решења.

„Из оспореног решења и списка предмета се види да је решење донела Комисија за заштиту права Управе за јавне набавке Републике Србије, као колегијални орган, а да је на месту за потпис овлашћеног службеног лица туженог органа – председника Комисије, решење потписало друго лице, чији је потпис нечитак, уз наводе „за председника“, а потпис је оверен печатом туженог органа. У уводу оспореног решења тужени орган се позвао на одредбу члана 117 став 2 тачка 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 116/08), којом је прописано да Републичка комисија решењем усваја захтев за заштиту права и, у целини или делимично, поништава поступак јавне набавке уколико је захтев за заштиту права основан, као и на одредбу члана 116 Закона, којом је прописан начин сношења трошкова у поступку при одлучивању Комисије.

Према одредби члана 196 став 3 Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01), писмено решење, између осталог, садржи потпис службеног лица и печат органа. Одредбом члана 197 став 1 истог закона је прописано да увод решења садржи

8 Пресуда Врховног суда Србије У. 6777/09 од 5.11.2009. године.

назив органа који доноси решење и пропис о надлежности тог органа, а одредбом члана 201 став 2 тог закона је прописано да решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или другим прописом није друкчије одређено.

Како оспорено решење није потписао председавајући колегијалног органа који је решење донео, чији су име и презиме означени, већ неко друго лице, суд је нашао да су при доношењу оспореног решења учињене битне повреде правила поступка из члана 196 став 3 у вези члана 201 став 2 Закона о општем управном поступку, које је у поновном поступку потребно отклонити. Овлашћење другог лица или пропис који то одређује, за доношење и потписивање решења, по ставу суда, мора да буде означено у уводу решења, сагласно одредби члана 197 став 1 у вези члана 285 Закона о општем управном поступку, јер решење може да потпише само службено лице које је законом овлашћено да га донесе, а уколико је то овлашћење пренело на друго лице у складу са законом, број и датум тог овлашћења морају да буду означени у уводу решења.

Са изнетих разлога, Управни суд је, имајући у виду да оспорено решење садржи такве недостатке у облику и саставним деловима, који акт чине очигледно незаконитим, применом одредбе члана 28 став 1 у вези члана 40 ст. 2 Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву пресуде.⁹

III Закључак

Сагласно изнетом у овом реферату, могу се извести следећи закључци у погледу заштите права у управном и судском поступку у предметима јавних набавки:

1) заштита права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки остварује се подношењем захтева за заштиту права наручиоцу, који одлучује у првом степену;

2) поступак заштите права се може наставити пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки, на основу изјашњења о наставку поступка или поводом жалбе изјављене против закључка наручиоца јавних набавки;

3) приликом доношења одлука по захтевима за заштиту права примењују се правила поступка прописана Законом о јавним набавкама, а на питања која нису уређена тим законом, примењују се правила поступка прописана Законом о општем управном поступку;

4) на поступак судске заштите примењују се у целини правила поступка прописана Законом о управним споровима.

⁹ Пресуда Управног суда 10 У 17922/10 од 10.2.2010. године.

Ruža UROŠEVIĆ
Judge of the Administrative Court

PROTECTION OF THE BIDDER'S RIGHTS AND PUBLIC INTEREST IN THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEEDINGS

Summary

Implementation of the new Law on public procurement provides comprehensive protection of the bidders rights and protection of public interest in every stage of public procurement procedure. From one side the bidders are protected before employers, and from the other side if they are not pleased with employers decision they have a right to proceed the procedure before independent body of the Republic of Serbia – Commission for the protection of rights in public procurement. The bidders can not appeal against the Commission decision, but they have a right to initiate procedure before Administrative court in order to protect their rights. The procedure before Administrative court can be initiated even if the decision of Commission has not been passed and delivered within the statutory time limits.

Key words: *public procurement, Commission for the protection of rights in public procurement, bidder, protection of bidder rights, protection of public interest, administrative procedure.*