

Ружа УРОШЕВИЋ
судија Управног суда

НОВИНЕ У ЗАШТИТИ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Резиме

Заштитиња права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки се остварује у ујравном поступку и ујравном сјору. Комисија за јавну набавку наручиоца врши прелиминарну проверу захтева за заштитиња права: утврђује да ли је захтев уредан, благовремено поднет и поднет од овлашћеног лица, али може и да усвоји захтев ако је основан и да обустави поступак заштитиње права ако је захтев повучен. Републичка комисија за заштитиња права у поступцима јавних набавки одлучује о захтеву за заштитиња права закључком или решењем. Закључком обуставља поступак и одбацује захтев ако је неуредан, неблаговремен или изјављен од неовлашћеног лица. Решењем усваја захтев, одбија захтев као неоснован, и потврђује или поништава закључак Комисије наручиоца и Управе за јавне набавке. Ујравни суд у ујравном сјору одлучује о законности одлука које је донела Републичка комисија, а прозив одређених одлука Управног суда се може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке Врховном касационом суду.

Кључне речи: *заштитиња права, јавне набавке, Комисија наручиоца, Републичка комисија, Ујравни суд, Врховни касациони суд.*

I Увод

После четворогодишње примене Закона о јавним набавкама¹ (у даљем тексту: стари ЗЈН) који се показао неефикасним и неделотворним, поред осталог и у делу заштите права понуђача и јавног интереса, крајем 2012. године је донет нови Закон о јавним набавкама² (у даљем тексту: нови ЗЈН) који је ступио на снагу 6.1.2013. године, а примењује се од 1.4.2013. године, осим одредаба члана 78 које се односе на јавни регистар понуђача, а које се примењују од 1.9.2013. године. Поред низа нових решења, везаних за сам поступак јавних набавки, овај закон садржи и значајне новине у области заштите права у поступку јавних набавки. Најпре у поступку који се води пред Комисијом за јавну набавку наручиоца јавних набавки (у даљем тексту: Комисија наручиоца), а затим и у поступку који се води пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија). Решења која се тичу покретања управног спора углавном су задржана, док новину представља могућност покретања управног спора против одлуке организације надлежне за заштиту конкуренције којом је понуђачу, односно заинтересованом лицу изречена мера забране учешћа у поступку јавне набавке.

II Заштита права у управном поступку

Заштита права у поступцима јавних набавки остварује се подношењем захтева за заштиту права. О захтеву одлучују Комисија наручиоца или Републичка комисија, по правилима поступка прописаних Законом о јавним набавкама. На питања поступка која нису уређена тим законом, сходно се примењују одредбе Закона о општем управном поступку.³

1. Активна легитимација

Дефиниција подносиоца захтева за заштиту права у поступцима јавних набавки, односно лица које има активну легитимацију у том поступку, по старом ЗЈН је створила велике проблеме у пракси. Одредбом члана 106 став 1 тог закона је било прописано да захтев за заштиту права може да поднесе свако лице које има интерес да закључи уговор о конкретној јавној набавци. Како није било дефинисано постојање интереса за закључење уговора, Управни суд је, одлучујући у управ-

1 Закон о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 116/2008).

2 Закон о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 124/2012).

3 Закон о општем управном поступку (Службени гласник СРЈ, бр. 33/97 и 31/2011 и Службени гласник РС, бр. 30/2010).

ном спору по тужби подносиоца захтева за заштиту права чији је захтев одбачен од стране Републичке комисије због недостатка активне легитимације за подношење захтева за заштиту права, изразио правни став да „интерес за закључење уговора у поступку јавне набавке има лице које је остварило право на учешће у поступку јавне набавке испуњењем услова за учешће у том поступку“.⁴ Овај став Управног суда није превазиђен, јер нови Закон о јавним набавкама уводи појам заинтересованог лица-као овлашћеног подносиоца захтева, који дефинише управо на тај начин.

Наиме, новим ЗЈН је експлицитно прописано ко све може да поднесе захтев за заштиту права и дате су дефиниције употребљених израза. Према овом закону захтев може да поднесе:

- *йонуђач* – лице које у поступку јавних набавки понуди добра, пружање услуга или извођење радова;
- *йодносилац йријаве* – лице које је у првој фази рестриктивног поступка, конкурентном дијалогу или у квалификационом поступку поднело пријаву;
- *кандидат* – лице коме је у првој фази рестриктивног и квалификационог поступка, односно конкурентног дијалога призната квалификација; и
- *заинтересовано лице* – свако лице које има интерес да закључи конкретан уговор о јавној набавци.

Дакле, и по новом ЗЈН остаје да се оцени у сваком конкретном случају, применом цитираног усвојеног правног става Управног суда, које лице има статус заинтересованог лица у поступцима заштите права, па самим тим и активну легитимацију за подношење захтева за заштиту права.

Новину представља и решење према коме активну легитимацију у поступку заштите права имају и:

- *йословно удружење*, у име напред наведених лица;
- *Уйрава за јавне набавке*;
- *Државна ревизорска инстйиуиција*;
- *јавни йравобранилац*; и
- *йрађански надзорник*.

Ови органи нису дужни да подносе захтев за заштиту права на захтев неког од претходно наведених лица, уколико та лица нису искористила своје право на подношење захтева.

4 Пресуда Управног суда 10 У 11945/10 од 2.6.2011. године.

По први пут се у новом ЗЈН срећемо са појмом *грађански надзорник*. То је лице из реда истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке, односно удружење које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса, које надгледа поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од 1.000.000.000 динара. Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке, а наручилац не може пре именовања грађанског надзорника да покрене поступак јавне набавке. Поред других овлашћења и обавеза, грађански надзорник је овлашћен и да покрене поступак за заштиту права пред Републичком комисијом.

2. Рокови за подношење захтева

Према одредби члана 207 став 1 старог ЗЈН захтев за заштиту права се подносио наручиоцу јавне набавке који је о захтеву одлучивао у првом степену, што ће рећи да је наручилац јавне набавке у поступку заштите права имао правни положај првостепеног органа. Према одредби члана 149 став 1 новог ЗЈН, захтев за заштиту права се подноси Републичкој комисији, с тим што се један примерак захтева предаје наручиоцу, а један примерак Републичкој комисији.

Захтев за заштитију права којим се осјорава врста јосиујка, садржина јозива за јодношење јонуда или конкурсне документације сматраће се блаовременим ако је јримљен од сјране наручиоца најкасније седам дана јре истјека рока за јодношење јонуда, а у јосиујку јавне набавке мале вредности и квалификационом јосиујку, а који је јримљен од сјране наручиоца јри дана јре истјека рока за јодношење јонуда, без обзира на начин достављања. Међутим, ова одредба се не примењује у случају преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, ако подносилац захтева или са њим повезано лице није учествовало у том поступку. Важно је напоменути да у овом случају захтев за заштиту права мора бити примљен од стране наручиоца у остављеном року, што значи да нема места примени одредаба о достављању из Закона о општем управном поступку, према којима се дан предаје писмена пошти сматра даном предаје органу којем је писмено упућено.

После доношења одлуке о додели уговора, одлуке о закључењу оквирног споразума, одлуке о признавању квалификације и одлуке о обустави поступка, рок за подношење захтева за заштиту права је десет дана од дана пријема одлуке, а у случају јавне набавке мале вредности је пет дана од дана пријема одлуке. У случају приговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, рок за подношење захтева

за заштиту права је десет дана од дана објављивања одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки.

Иако се начелно може рећи да се захтев за заштиту права може поднети у току целог поступка јавне набавке и против сваке радње наручиоца, *захтевом за заштитиу права се не моју осјоравати радње наручиоца иредузети у иостиуику јавне набавке ако су иодносиоцу захтева били или моили биити иознаити разлози за њеіово иодношење ире иштека рока за иодношење захтева, а иодносилац захтева іа није иоднео ире иштека іоі рока. Ако је у истом поступку јавне набавке поново поднет захтев за заштиту права од стране истог подносиоца захтева, у том захтеву се не моју осјоравати радње наручиоца за које је иодносилац знао или је моіао знаити ириликом иодношења иреіходноі захтева.*

3. Поступање наручиоца по захтеву

Новим ЗЈН је детаљно уређен поступак по захтеву за заштиту права, па је, сагласно наведеном, прецизно и таксативно наведено да захтев садржи:

- 1) *назив и адресу иодносиоца захтева и лице за коніакиі;*
- 2) *назив и адресу наручиоца;*
- 3) *иодаитке о јавној набавци која је иредметі захтева, иодносно о одлуци наручиоца;*
- 4) *иовреде иройиса којима се уређује иостиуиак јавне набавке;*
- 5) *чињенице и доказе којима се иовреде доказују;*
- 6) *иоітверду о уилаити ііаксе из члана 156 Закона;*
- 7) *иоіиис иодносиоца.*

Проверу да ли поднети захтев садржи све што је наведено, као и претходну проверу захтева у смислу благовремености и изјављивања од стране овлашћеног лица, према новом ЗЈН врши Комисија за јавну набавку наручиоца. Иако је овим законом први пут прописано који је орган, односно тело код наручиоца овлашћено и надлежно да одлучује у поступцима јавних набавки, па и у поступку заштите права, Комисија наручиоца је у закону поменута само у члану 54 којим је прописан поступак образовања, састав, овлашћења и начин рада. У свим осталим одредбама новог ЗЈН, које се тичу дела поступка јавне набавке који се спроводи код наручиоца, нови ЗЈН познаје само наручиоца, а не и Комисију за јавну набавку. Стога сматрам да је нужно да се овом питању посвети дужана пажња, јер од законитости рада Комисије наручиоца зависи законитост целог поступка јавне набавке.

Према одредби већ поменутог члана 54 новог ЗЈН поступак јавне набавке спроводи Комисија за јавну набавку као колегијални орган кога образује решењем наручилац. Орган наручиоца који је надлежан да донесе одлуку о покретању поступка јавне набавке, надлежан је да донесе и решење о образовању комисије. То упућује на закључак да се за сваку конкретну јавну набавку образује посебна комисија, односно да није реч о сталном радном телу.

Комисија наручиоца има три члана и три заменика, од којих је један службеник за јавне набавке или лице са стеченим образовањем на правном факултету, на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године. Ако је процењена вредност јавне набавке већа од 9.000.000 динара, службеник за јавне набавке је обавезно члан комисије. Остали чланови Комисије наручиоца су лица запослена код наручиоца која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, а ако наручилац нема такво запослено лице у комисију се може именовати и лице које није запослено код наручиоца. Међутим, у Комисију наручиоца не могу бити именована лица запослена, односно ангажована код лица којем је поверена израда конкурсне документације, као ни лица која могу бити у сукобу интереса за конкретан предмет јавне набавке.

Будући да је Комисија наручиоца једина надлежна да спроведе поступак јавне набавке, одређен у одлуци о покретању поступка, и одговорна за законитост спровођења тог поступка, овлашћења и обавезе комисије су прецизно дефинисани новим ЗЈН. Према овом закону Комисија наручиоца:

- 1. припрема конкурсну документацију, ојласе о јавним набавкама, измене или дојуне конкурсне документације, додатне информације или објашњења у вези са припремањем понуда или пријава;*
- 2. отивара, ирејледа, оцењује и рантира понуде или пријаве;*
- 3. води иреговарачки иосиујак;*
- 4. сачињава иисмени извештај о стручној оцени понуда;*
- 5. припрема иредлој одлуке о додели ујовора, иредлој одлуке о закључењу оквирној сјоразума, иредлој одлуке о обујави иосиујка јавне набавке, као и иредлој одлуке о иризнавању квалификације;*
- 6. одлучује иоводом иоднејој захтева за заштитију ирава;*

7. иредузима грује радње у иосиуику у зависносии од врсии иосиуика и иредмешиа набавке.

Осим тога, искључиво су чланови Комисије наручиоца овлашћени за комуникацију са заинтересованим лицима и понуђачима.

Из до сада наведеног више је него јасно да поступак јавних набавки код наручиоца у целини спроводи искључиво Комисија за јавну набавку, која у границама своје надлежности одлучује и поводом поднетог захтева за заштиту права, па сматрам неоправданим да се у даљем тексту закона за носиоца свих активности и доносиоца одлука уместо појма „Комисија за јавну набавку“ користи појам „наручилац“, а пре свега не у поступку заштите права понуђача и јавног интереса.

Поступање Комисије наручиоца по поднетом захтеву за заштиту права понуђача и јавног интереса, почиње провером уредности поднетог захтева и претходном провером. Нови ЗЈН је задржао стара решења, па ће у случају да поднети захтев не садржи неке од наведених података, Комисија наручиоца бити дужна да без одлагања позове подносиоца захтева да у року до два дана допуни захтев, односно да га уреди тако да се по њему може поступати. Последица непоступања или неблаговременог поступања по позиву за допуну захтева је одбацивање захтева закључком Комисије наручиоца.

Уколико је захтев од почетка био уредан, или је у поступку по позиву Комисије наручиоца уређен, односно допуњен, Комисија наручиоца испитује поднети 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, Комисија наручиоца ће одбацивати закључком. Против закључка којим је одбачен захтев за заштиту права као неуредан, неблаговремен или изјављен од неовлашћеног лица, подносилац захтева може у року од три дана од дана пријема закључка, поднети жалбу Републичкој комисији и копију жалбе истовремено доставити наручиоцу.

Међутим, поступање Комисије наручиоца после претходног испитивања захтева по новом ЗЈН се битно разликује од поступања по старом ЗЈН. У складу са новим ЗЈН Комисија наручиоца је дужна да, у року од пет дана од пријема уредног захтева за заштиту права, поступи на један од следећих начина:

- 1. решењем усвоји захтев – у ком случају решење доставља подносиоцу захтева, понуђачима и Републичкој комисији, у року од три дана од дана доношења;*

2. *да достави одговор на захтев и комплетну документацију из јосиуика јавне набавке Републичкој комисији ради одлучивања о захтеву за заштитиу љрава* – у ком случају је дужна да писмено, у року од три дана од дана достављања захтева Републичкој комисији, обавести подносиоца захтева;
3. *да обустави јосиуикак заштитиу љрава* – уколико прими писмено обавештење подносиоца захтева о повлачењу захтева за заштиту права.

Сада се поставља питање правног положаја Комисије наручиоца у поступку заштите права у јавним набавкама и следи закључак да Комисија наручиоца, као и у старом ЗЈН, када одлучује о захтеву за заштиту права, било да га одбацује или усваја, има правни положај првостепеног органа. Ово стога што је у случају одбачаја захтева за заштиту права сам законодавац предвидео право на жалбу Републичкој комисији – као другостепеном органу.

Законом није предвиђено да се против закључка о обустављању поступка може изјавити жалба Републичкој комисији, али није предвиђено ни да је жалба искључена. Одредбом члана 212 став 1 Закона о општем управном поступку, који се у поступку заштите права сходно примењује на основу одредбе члана 146 став 6 новог ЗЈН, прописано је да се против закључка може изјавити посебна жалба само када је то законом изричито предвиђено, а одредбом члана 121 став 5 истог закона је прописано да је против закључка којим се обуставља поступак допуштена посебна жалба. Како нови ЗЈН не садржи одредбе о жалби на закључак о обустављању поступка, сматрам да у овом случају има места сходној примени одредаба Закона о општем управном поступку, с тим да би у том случају рок за подошење жалбе био три дана од дана пријема закључка, као и у осталим случајевима у којима је новим ЗЈН жалба против закључака предвиђена.

Новим ЗЈН такође није прописано које је правно средство допуштено против одлуке Комисије наручиоца којом је усвојен захтев за заштиту права, па и у том случају сматрам да има места примени Закона о општем управном поступку, односно одредбе члана 213 став 1 тог Закона, према којој против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу. Ово и стога што би искључењем права на жалбу било повређено уставно право подносилаца захтева за заштиту права на правно средство, зајемчено одредбом члана 36 став 2 Устава Републике Србије, према којој свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

У конкретном случају против решења којим је усвојен захтев за заштиту права од стране Комисије наручиоца, према одредбама новог ЗЈН, није могуће поднети жалбу нити користити неко друго правно средство, нпр. тужбу у управном спору, будући да се управни спор може покренути, према одредби члана 159 став 2 и 3 новог ЗЈН, само против одлуке Републичке комисије и када Републичка комисија није донела и доставила одлуку у роковима предвиђеним законом. Како законом није предвиђена могућност изјављивања жалбе, а друго правно средство – тужба у управном спору се не може поднети против решења Комисије наручиоца, који у поступку заштите права има правни положај првостепеног органа, већ само против одлука Републичке комисије, мишљења сам да у овом случају има места непосредној примени одредаба Устава Републике Србије, као највишег правног акта Републике Србије, са којим морају бити сагласни сви закони и други општи акти донети у Републици Србији, а који сваком гарантује право на жалбу. Самим тим, против одлуке Републичке комисије донете по жалби била би обезбеђена и судска заштита у управном спору.

4. Одлучивање Републичке комисије

Републичка комисија је самосталан и независан орган Републике Србије који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. У оквиру својих надлежности, Републичка комисија, поред осталог, одлучује о захтеву за заштиту права и жалби против закључака Комисије наручиоца и Управе за јавне набавке.

Републичка комисија има председника и шест чланова који се бирају на период од пет година. Председник представља Републичку комисију, руководи њеним радом и обавља друге послове у складу са законом, док заменик председника, кога именује председник из реда чланова Републичке комисије, само представља Републичку комисију у одсуству председника. *Републичка комисија ради и одлучује у већима од три члана, а за њеноважно одлучивање на седници већа потребно је присуство свих чланова већа.* Одсутног члана већа може заменити председник Републичке комисије или члан из другог већа кога одреди председник Републичке комисије. Како законом није прописана квалификована већина за доношење одлука, може се закључити да је за доношење одлука већа довољна једна већина, односно да за одлуку гласа два од три присутна члана већа.

Начин рада Републичке комисије ближе се уређује, као и по старом ЗЈН, Пословником о раду Републичке комисије, који до израде овог рада још није био донет иако је протекао рок за његово доношење –

три месеца од дана ступања на снагу закона. Независно од тага, сам поступак заштите права пред Републичком комисијом је законом доста детаљно уређен.

Према одредби члана 154 новог ЗЈН, након пријема захтева за заштиту права од Комисије наручиоца, Републичка комисија је дужна да у року од *шри дана* утврди да ли:

- 1) је захтев за заштитиу права поднеи у року;
- 2) поносилац захтева има активну леиимацију;
- 3) захтев садржи све обавезне подаишке из члана 151 Закона.

Дакле, поступање Републичке комисије је идентично као и поступање Комисије наручиоца у претходној провери захтева, па ће и Републичка комисија, уколико је захтев неуредан, односно не садржи све обавезне податке из члана 151 Закона, позвати подносиоца захтева да захтев за заштиту права допуни у року од два дана.

У случају да подносилац захтева у наведеном року не допуни захтев за заштиту права, да је захтев за заштиту права поднет по протеку законом прописаног рока-неблаговремено, или да је поднет од стране неовлашћеног лица, Републичка комисија ће закључком одбацити захтев за заштиту права.

Републичка комисија ће закључком обуставити поступак на основу писменог обавештења о одустајању од захтева за заштиту права пре доношења одлуке, и одбацити жалбу као недопуштену, неблаговремену и изјављену од стране неовлашћеног лица.

Када одлучује у меритуму о захтеву за заштиту права, Републичка комисија одлучује решењем којим:

- 1) усваја захтев за заштитиу права и, у целини или делимично, поносилава постоуак јавне набавке, уколико је захтев за заштитиу права основан;
- 2) одбија захтев за заштитиу права као неоснован;
- 3) потврђује или поносилава закључак Комисије наручиоца;
- 4) потврђује или поносилава закључак Управе за јавне набавке.

При том је дужна да о захтеву за заштиту права одлучи у року од *20 дана* од дана пријема уредног захтева за заштиту права, односно најкасније у року од *30 дана* од дана подношења уредног захтева, а у нарочито оправданим случајевима, рок се може продужити за *15 дана*. О жалби против закључка Комисије наручиоца Републичка комисија је дужна да одлучи у року од *осам дана* од дана пријема жалбе, а о жалби против закључка Управе за јавне набавке, у вези са негативном референ-

цом, у року од *осам дана* од дана пријема документације. Образлажући своју одлуку, Републичка комисија је дужна да наложи наручиоцу предузимање одређених радњи у року од најдуже *25 дана*, у сврху правилног и законитог окончања конкретног поступка јавне набавке.

Одлуку донету по захтеву за заштиту права, одлуку по жалби против закључка Комисије наручиоца и одлуку по жалби против закључка Управе за јавне набавке, Републичка комисија је дужна да достави наручиоцу, подносиоцу захтева, изабраном понуђачу, односно Управи за јавне набавке у року од *пет дана* од дана доношења и да је одмах након достављања странкама у поступку објави на интернет страници Републичке комисије и на Порталу јавних набавки, а Комисија наручиоца је дужна да о донетој одлуци Републичке комисије обавести све учеснике у поступку.

III Управно-судска заштита

1. Тужба у управном спору

Стари ЗЈН је био веома прецизан у погледу управно-судске заштите, коју је предвидео само против одлука Републичке комисије донетих у поступку по захтеву за заштиту права. Одредбом члана 117 тог Закона је прецизно било одређено које одлуке по том захтеву доноси Републичка комисија, а у члану 118 став 6 је било прописано да се против тих одлука може покренути управни спор, као и у случају да Републичка комисија није донела и доставила одлуку у законом прописаним роковима (став 7).

Нови ЗЈН међутим, ствара забуну. У члану 157 су наведене све одлуке које може да донесе Републичка комисија, па и оне које Републичка комисија не доноси по захтеву за заштиту права, иако се овај члан налази у поглављу под називом „2. Поступак заштите права“. У члану 159 став 2 је прописано да се против одлуке Републичке комисије може покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке. То би значило да се против свих одлука Републичке комисије може водити управни спор, што није тачно, јер се против одлуке Републичке комисије донете у прекршајном поступку, сасвим сигурно не може поднети управна тужба. Стога остаје да се, аналогном применом одредаба става 3 истог члана, утврди против којих се одлука Републичке комисије може водити управни спор.

Одредбом члана 159 став 3 је прописано да се управни спор може покренути и када Републичка комисија није донела и доставила одлуку

у роковима предвиђеним чланом 158 овог закона. Рокови су овим чланом Закона предвиђени само за доношење решења по захтеву за заштити права, по жалби против закључка Комисије наручиоца и по жалби против закључка Управе за јавне набавке у вези са негативном референцом. Дакле, ако је судска заштита пред управним спором обезбеђена у случају недоношења одлуке од стране Републичке комисије по овим правним лековима, утолико пре је дозвољено покретање управног спора против одлука Републичке комисије донетим у истим правним ситуацијама.

То би значило да се ујравни спор може покренути против решења Републичке комисије донетих по:

- захтеву за заштити права;
- жалби на закључак Комисије наручиоца; и
- жалби на закључак Управе за јавне набавке.

Како рок за доношење одлуке Републичке комисије у случају када одлучује закључком није прописан одредбом члана 158 Закона, следио би закључак да против закључка Републичке комисије није дозвољено вођење управног спора, што такође није тачно.

У овом случају се морамо позвати на Устав Републике Србије који у члану 198 став 2 прописује да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Сличну одредбу садржи и Закон о управним споровима⁵ у члану 3 став 2, према којој у управном спору суд одлучује и о законитости појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Дакле, из наведеној би следио закључак да се против свих одлука Републичке комисије, донетих поводом захтева за заштити права у пословицима јавних набавки, било да су донете у форми закључака или у форми решења, као и одлука донетих по жалбама против закључака Комисије наручиоца и жалбама против закључака Управе за јавне набавке у вези са негативном референцом, може покренути ујравни спор.

Поред наведеној, према новом ЗЈН, ујравни спор се може покренути и против одлуке организације надлежне за заштити конкуренције којом је понуђачу, односно заинтересованом лицу изречена мера забране учешћа у пословици јавне набавке, пошто је утврђено да је понуђач,

5 Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/09).

односно заинтересовано лице њовредило конкуренцију у њостјуику јавне набавке, у смислу закона којим се уређује зашћииића конкуренције.

Управни спор се покреће тужбом која се подноси Управном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке Републичке комисије, ако је одлука донета.

Ако Републичка комисија није донела одлуку у роковима прописаним новим ЗЈН, тужба због „ћутања управе“ се подноси по правилима Закона о управним споровима по истеку додатног рока од седам дана по поновљеном тражењу подносиоца захтева-жалбе да се о његовом захтеву-жалби одлучи. У Закону нису прописани рокови за подношење тужбе у случају да Републичка комисија не донесе одлуку по захтеву, односно жалби. Међутим, Закон о управним споровима прописује услове и рокове за подношење тужбе због „ћутања управе“. Према одредбама члана 19 наведеног Закона 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 седам 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 седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. У члану 22 став 3 истог Закона прописано је 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 појединац ће решењем одбацити тужбу ако утврди да уз тужбу због „ћутања управе“ нису приложени сви докази. Наведена законска решења имају за последицу да ће судија појединац, уколико тужилац уз тужбу због „ћутања“ није приложио све доказе, тужбу одбацити у поступку претходног испитивања, 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 Републичку комисију, а у случају да она не поштује своју законску обавезу, подносиоцу је дата могућност да у свако време тражи заштиту пред судом, наравно по протекну законом прописаних рокова за доношење одлуке.

2. Захтев за преиспитивање судске одлуке

Имајући у виду чињеницу да Републичка комисија по захтеву за заштиту права одлучује у једном степену, односно да против њених одлука није дозвољено било које редовно правно средство, против одлуке Управног суда донете по тужби поднетој против одлука Републичке комисије, може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке. Тиме се обезбеђује двостепеност судске заштите, будући да је у појединим случајевима искључена двостепеност у управном поступку.

Наиме, одредбом члана 49 Закона о управним споровима је прописано да против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу *Врховном касационом суду* захтев за преиспитивање судске одлуке (у даљем тексту: „захтев“).

Захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари:

- 1) *када је то законом предвиђено;*
- 2) *у случајевима када је суд одлучивао у њуној јурисдикцији;*
- 3) *у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.*

Захтев се предаје Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке странци или јавном тужиоцу, а по правилима поступка која важе за предају тужбе, с тим да се предаје преко пуномоћника из реда адвоката уколико је странка физичко лице. Ако надлежном јавном тужиоцу није достављена одлука суда, он може поднети захтев у року од 60 дана од дана достављања одлуке суда странци којој је последњој достављена.

Када је у питању поступак заштите права у јавним набавкама неспорно је да је, захваљујући решењима у новом ЗЈН, омогућено да се поднесе захтев за преиспитивање судске одлуке против пресуда Управног суда донетих поводом поднете тужбе за оцену законитости одлука Републичке комисије којим је:

- 1) *усвојен захтев за заштитиу права;*
- 2) *одбијен захтев за заштитиу права;*
- 3) *одбачен захтев за заштитиу права као неуредан;*
- 4) *одбачен захтев за заштитиу права као неблаовремено поднет;*
- 5) *одбачен захтев за заштитиу права као изјављен од неовлашеног лица;*
- 6) *обусловљен поступак по захтеву за заштитиу права због одустајања од захтева.*

Захтев се може поднети и у случају када је Управни суд одлучивао о законитости одлуке организације надлежне за заштиту конкуренције којом је понуђачу, односно заинтересованом лицу изречена мера забране учешћа у поступку јавне набавке, као и када је Управни суд судио у пуној јурисдикцији, односно када је донео решење којим је сам решио управну ствар тако да одлука суда замењује одлуку Републичке комисије.

Ruža UROŠEVIĆ
Judge of the Administrative Court

NOVELTIES IN THE PROTECTION OF RIGHTS IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES

Summary

The protection of bidders rights and public interest in the public procurement procedure is provided in Administrative procedure and Administrative dispute. Commission for public procurement of ordering party conducts preliminary testing of the request for protection: determining whether the request is proper, timely filed and submitted by an authorized person, but Commission can also approve the request if it is founded and to suspend the procedure for protection of the rights if the request is withdrawn. Republican Commission for the Protection of Rights in Public Procurement decides on the request for the protection by passing the conclusion or decision. By conclusion, the Republican Commission suspends the procedure and rejects the application if it is incorrectly submitted, untimely filed and filed by unauthorized persons. By decision, the Republican Commission approves the request, denies the request as unfounded and confirms or annuls the Conclusion brought by Commission of ordering party or by the Public Procurement Office. The Administrative Court in Administrative Disputes decides on the legality of decisions brought by the Republican Commission, and in particular cases (against certain decisions of the Administrative Court) the request for review of Administrative Court decision may be filed to Supreme Court of Cassation.

Key words: *protection of rights in public procurement, public procurement, Commission of the ordering party, the Republican Commission, the Administrative Court, the Supreme Court of Cassation.*