РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
8 У 10450/16
08.02.2019.године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Весне Лазаревић, председника већа, Јелице Пајовић и Гордане Богдановић, чланова већа, са судским саветником Јеленом Драгојловић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца А.А., ..., ..., кога заступа законски заступник Б.Б., директор, против туженог Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, ради поништаја закључка број: 4-00-2659/2015 од 03.06.2016. године, у предмету јавне набавке, у нејавној седници већа одржаној дана 08.02.2019. године, донео је

П Р Е С У Д У

Тужба **СЕ ОДБИЈА**

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним закључком одбачен је захтев за заштиту права тужиоца као подносиоца захтева, поднет у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда јавне набавке обнова (продужења) права коришћења Unisys лиценци (системски софтвер за рачунар Unisys Libra 450 E), ЈН број 24/2015, наручиоца В.В. ..., због недостатка активне легитимације.

Тужбом поднетом Управном суду дана 18.07.2016. године, тужилац је оспорио законитост закључка туженог наводећи да је његовим доношењем повређена одредба члана 24. став 1. тачка 1) Закона о управним споровима јер је погрешно примењена одредба члана 148. Закона о јавним набавкама. Истакао је да је тужени одлуку којом је утврдио недостатак активне легитимације за подношење захтева за заштиту права засновао на одредби члана 71. Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама објављеним у „Сл. гласнику Републике Србије", бр 68/15 од 04.08.2015. године, а која не одговара постојећој правној ситуацији. Стога је тужени повредио законску одредбу, с обзиром на чињеницу да је поступак јавне набавке у којем је донет оспорени закључак од стране тужиоца, вођен и на њега је примењен

основни текст Закона о јавним набавкама, у ком смислу је требало применити непромењени члана 148. Закона о јавним набавкама, а имајући у виду да је прелазном одредбом члана 88. наведеног Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама изричито прописано да се на поступке јавних набавки који су започети до дана ступања на снагу овог закона, примењују прописи по којима су започети, због чега је тужени био дужан да примени члан 148. основног текста Закона о јавним набавкама по коме захтев за заштиту права може да поднесе понуђач, подносилац пријаве, кандидат, односно заинтересовано лице. Сматра међутим, да, и по измењеном ставу и таквом дефинисању активне легитимације, испуњава услов за подношење захтева за заштиту права у овој правној ствари јер има правни интерес за закључење уговора о јавној набавци и има висок ризик од настанка штете због противправног поступања наручиоца, односно поступања противно одредбама Закона о јавним набавкама. Предложио је да Суд уважи тужбу и у целини поништи оспорени закључак.

У одговору на тужбу, тужени орган је остао при наводима датим у образложењу оспореног закључка. Додатно је навео да је чланом 89. Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/15), које су сагласно члану 92. истог закона ступиле на снагу 12.08.2015. године, прописано да се на поступке заштите права примењују прописи по којима су започети поступци јавних набавки на које се заштита права односи. Чланом 53. Закона о јавним набавкама одређено је да наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику. Републичка комисија је утврдила да је поступак јавне набавке започет доношењем Одлуке о покретању поступка број 3206 од 27.08.2015. године, а како је поступак јавне набавке на који се заштита права односи започет доношењем Одлуке о покретању поступка број 3206 од 27.08.2015. године, дакле након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/2015), тужени је становишта да се, сагласно одредби члана 89. истог закона, на предметни поступак заштите права има применити пропис по којем је започет поступак јавне набавке на који се заштита права односи, а то је Закон о јавним набавкама након измена и допуна истог Закона. Предложио је да Суд, након спроведеног поступка, донесе пресуду којом се тужба одбија као неоснована, сходно члану 40. став 2. Закона о управним споровима.

Управни суд је у смислу одредбе члана 33. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, бр. 111/09), решио спор без одржавања усмене расправе, сматрајући да је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, па је испитујући законитост оспореног закључка у границама захтева из тужбе, у складу са одредбом члана 41. став 1. Закона о управним споровима, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списа ове правне ствари, нашао да је тужба неоснована.

Према стању у списима и разлозима из образложења оспореног закључка, у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда јавне набавке обнова (продужења) права коришћења Unisys лиценци (системски софтвер за рачунар Unisys Libra 450 E), ЈН број 24/2015, наручиоца В.В. ..., овде тужилац А.А., ... поднео је наручиоцу захтев за заштиту права 01.10.2015. године којим је оспорена Одлука о обустави поступка број 3366 од 24.09.2015. године. У захтеву је подносилац

захтева навео да оспореној одлуци недостаје податак који се односи на одступања од плана набавки са образложењем, чиме је повређена одредба члана 105. став 2. тачка 4) Закона о јавним набавкама, те да је недостајући податак обавезан елемент извештаја о стручној оцени понуда, односно одлуке о обустави поступка јавне набавке, у смислу члана 109. став 1, у вези са чланом 108. став 4. Закона, као и да је наручилац повредио члан 109. Закона о јавним набавкама тиме што је пропустио да у оспореној одлуци детаљно и суштински образложи разлоге њеног доношења, да образложи њен правни основ, односно да наручилац није навео нити један образложен нити основан разлог обуставе поступка, осим просте изјаве да је понуда неприхватљива, а који нису наведени нити објашњени. У захтеву је навео да се не зна из одлуке у чему се састоји неприхватљивост, као и да је наручилац пропустио да стави у релацију процењену вредност са понудом датом од стране подносиоца захтева приликом преговарања што све доводи у сумњу намеру наручиоца да закључи уговор у предметном поступку јавне набавке, као и да оспорена одлука не садржи ни објашњење о разлозима престанка потребе наручиоца за спровођењем јавне набавке у одређеном временском периоду, као и да је наручилац у свом записнику од 07.09.2015. године констатовао да је Комисија за јавну набавку оценила да је понуда подносиоца благовремена, прихватљива и одговарајућа, па изостанак образложења у оспореној одлуци која је одређује као неприхватљиву је у прилог неодрживости одлуке о обустави поступка, а поред наведеног, да је наручилац пропустио да одлучи и о трошковима понуде у складу са чланом 88. став 3. Закона о јавним набавкама, односно да констатује да ли могу да буду основ потраживања подносиоца захтева. Након пријема одговора наручиоца, испитујући процесне претпоставке за поступање по поднетом захтеву за заштиту права, тужени је нашао да је предметни поступак јавне набавке покренут доношењем одлуке о покретању поступка број 3206 од 27.08.2015. године и да се стога реализује након што су 12.08.2015. године ступиле на снагу измене и допуне Закона о јавним набавкама објављене у у „Сл. гласнику Републике Србије”, бр 68/15. Тужени је оценио да у конкретном случају подносилац захтева за заштиту права нема активну легитимацију за подношење захтева налазећи да је подносилац захтева учествовао у поступку подношењем понуде што је констатовано у Записнику о поступку преговарања од 07.09, 09.09. и 10.09.2015. године и да је понуда подносиоца захтева оцењена као неприхватљива из разлога што је понудио цену која је већа од процењене вредности јавне набавке. Позивајући се на одредбе члана 107. став 1. и члан 3. став 1. тачка 33) Закона о јавним набавкама у вези са појмом прихватљивости понуде, тужени је нашао да, с обзиром на то да је утврђено да понуђена цена из понуда подносиоца захтева прелази износ процењене вредности јавне набавке, то понуда подносиоца захтева нема статус прихватљиве понуде на начин који га утврђује одредба члана 3. став 1. тачка 33) Закона о јавним набавкама, што даље значи да подносилац захтева никако не би могао да добије конкретан уговор о јавној набавци, те се ни не може сматрати да је претрпео или да је могао да претрпи штету због евентуалног поступања наручиоца противно одредбама Закона о јавним набавкама. Оценио је да подносилац захтева у конкретном поступку, није активно легитимисан да оспорава правилност поступања наручиоца приликом вршења стручне оцене у предметном поступку, на начин на који је то утврђено одредбом члана 148. став 1. Закона о јавним набавкама, а с обзиром на то да у конкретном поступку који је окончан оспореном радњом наручиоца, не би могао да му буде додељен уговор из чега произлази да није испуњена процесна претпоставка за поступање по поднетом захтеву за заштиту права

које Републичка комисија испитује у смислу одредаба члана 154. Закона о јавним набавкама. Стога, по оцени туженог, не постоји законски основ за мериторно разматрање основаности предметног захтева за заштиту права, па је сходно члану 148. став 1. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 154. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама и чланом 157. став 5. тачка 1) Закона о јавним набавкама, донео оспорени закључак као у диспозитиву

Одредбом члана 2. тачка 33) Закона о јавним набавкама („Сл. гласник Републике Србије", бр. 124/12,.... 68/15), прописано је да је прихватљива понуда**,** понуда која је благовремена, коју наручилац није одбио због битних недостатака, која је одговарајућа, која не ограничава, нити условљава права наручиоца или обавезе понуђача и која не прелази износ процењене вредности јавне набавке.

Одредбом члана 53. став 1. овог закона прописано је, поред осталог, да наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику.

Одредбом члана 109. истог закона, прописано је да наручилац доноси одлуку о обустави поступка јавне набавке на основу извештаја о стручној оцени понуда, уколико нису испуњени услови за доделу уговора или одлуке о закључењу оквирног споразума, односно уколико нису испуњени услови за доношење одлуке о признавању квалификације (став 1). Наручилац може да обустави поступак јавне набавке из објективних и доказивих разлога, који се нису могли предвидети у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча или услед којих је престала потреба наручиоца за предметном набавком због чега се неће понављати у току исте буџетске године, односно у наредних шест месеци (став 2). Наручилац је дужан да своју одлуку о обустави поступка јавне набавке писмено образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и упутство о правном средству и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења одлуке (став 3).

Одредбом члана 148. став 1. Закона о јавним набавкама прописано је да захтев за заштиту права може да поднесе понуђач, подносилац пријаве, кандидат, односно заинтересовано лице који има интерес за доделу уговора, односно оквирног споразума у конкретном поступку јавне набавке и који је претрпео или би могао да претрпи штету због поступања наручиоца противно одредбама овог закона.

Одредбама члана 154. овог закона прописано је да након пријема писаног изјашњења подносиоца захтева за наставак поступка пред Републичком комисијом или одговора наручиоца из члана 153. овог закона, Републичка комисија утврђује да ли: 1) је захтев за заштиту права, односно писано изјашњење поднет у року; 2) подносилац захтева има активну легитимацију; 3) захтев садржи све обавезне елементе из члана 151. овог закона (став 1). Републичка комисија ће закључком одбацити захтев за заштиту права ако утврди да није испуњен неки од услова из става 1. тач. 1) до 3) овог члана (став 2).

Одредбом члана 88. Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Сл. гласник Републике Србије", бр. 68/15), у оквиру прелазних и завршних

одредаба, прописано је да се на поступке јавних набавки започете до дана ступања на снагу овог закона примењују прописи по којима су започети, а одредбом члана 89. истог закона прописано је да се на поступке заштите права примењују прописи по којима су започети поступци јавних набавки на које се заштита права односи.

Полазећи од наведеног чињеничног и правног стања ствари, Управни суд налази да је правилно одлучио тужени орган када је у поступку, у коме није било повреде правила поступања од утицаја на правилност решавања ове управне ствари, донео оспорени закључак и за своју одлуку дао јасне, аргументоване и правилне разлоге, које у свему прихвата и овај суд. Правилно је тужени оценио, да подносилац захтева у конкретном поступку, није активно легитимисан да оспорава правилност поступања наручиоца приликом вршења стручне оцене у предметном поступку, на начин на који је то утврђено одредбом члана 148. став 1. Закона о јавним набавкама, а с обзиром на то да у конкретном поступку који је окончан оспореном радњом наручиоца, не би могао да му буде додељен уговор из чега произлази да није испуњена процесна претпоставка за поступање по поднетом захтеву за заштиту права које Републичка комисија испитује у смислу одредаба члана 154. Закона о јавним набавкама. Стога, и по по оцени Управног суда, не постоји законски основ за мериторно разматрање основаности предметног захтева за заштиту права, због чега је правилно, сходно члану 148. став 1. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 154. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама и чланом 157. став 5. тачка 1) Закона о јавним набавкама, тужени донео оспорени закључак којим је одбацио захтев за заштиту права тужиоца као подносиоца захтева.

Суд је посебно ценио навод тужбе да је погрешно примењена одредба члана 148. Закона о јавним набавкама јер је тужени одлуку којом је утврдио недостатак активне легитимације за подношење захтева за заштиту права засновао на одредби члана 71. Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама објављеним у „Сл. гласнику Републике Србије”, бр 68/15 од 04.08.2015. године, а која не одговара постојећој правној ситуацији, али је тај навод неоснован. Ово стога што је у конкретном случају сходно цитираној одредби члана 53. став 1. Закона о јавним набавкама, покренут поступак јавне набавке доношењем Одлуке о покретању поступка у писаном облику од 27. 08.2015. године, па се сходно прелазним одредбама члана 88. и 89. Закона о изменама Закона о јавним набавкама („Сл. гласник Републике Србије”, бр 68/15), примењује тај закон, а тиме и измењена одредба цитираног члана 148. став 1. Закона о јавним набавкама којом је прецизирана активна легитимација за подношење захтева за заштиту права. С обзиром да понуђена цена из понуда подносиоца захтева прелази износ процењене вредности јавне набавке, понуда подносиоца захтева нема статус прихватљиве понуде на начин који га утврђује одредба члана 3. став 1. тачка 33) Закона о јавним набавкама, па не би могао да закључи предметни уговор о јавној набавци, а тиме не би могао да претрпи штету због поступања наручиоца што је један од кумулативних услова постојања активне легитимације из члана 148. став 1. Закона о јавним набавкама. Стога сама по себи заинтересованост тужиоца за закључење уговора о јавној набавци, у одсуству наведеног услова, је без утицаја на другачију оцену Суда.

Суд је ценио и остале наводе тужбе, али је нашао да су они без утицаја на

другачију оцену законитости оспореног закључка имајући у виду утврђено чињенично стање да тужилац нема активну легитимацију.

Са изнетих разлога, Управни суд је, применом одредбе члана 40. ст. 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, бр.111/09), одлучио као у диспозитиву пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 08.02.2019.године, 8 У 10450/16

Записничар **Председник већа - судија**
Јелена Драгојловић,с.р. **Весна Лазаревић,с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

КЗ