



Република Србија  
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Узп1 1/2022  
29.04.2022. године  
Београд

**У ИМЕ НАРОДА**

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Катарине Манојловић Андрић, председника већа, Гордане Џакула и Бранка Станића, чланова већа, са саветником Драгицом Вранић, као записничарем, одлучујући о захтеву "Паланка промет" д.о.о. Смедеревска Паланка, Змај Јовина 14, кога заступа Душан Т. Ђорђевић, адвокат из ..., ТЦ „Реч народа“, Таковска 15/II, за преиспитивање судске одлуке – пресуде Управног суда 15 У 6460/16 од 13.04.2018. године, са противним странкама Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки и СЗТР „АА“ ..., ... .., коју заступа Оља Оливерић Новаковић, адвокат из ..., ... ../..., у предмету заштите права у поступцима јавних набавки, у нејавној седници већа одржаној дана 29.04.2022. године, донео је

**ПРЕСУДУ**

Захтев се **ОДБИЈА**.

**ОДБИЈА СЕ** захтев подносиоца захтева за накнаду трошкова.

**ОДБИЈА СЕ** захтев противне странке СЗТР „АА“ ... за накнаду трошкова.

**Образложење**

Побијаним пресудом Управног суда, ставом првим диспозитива, одбијена је тужба подносиоца захтева, поднета против решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки број ...-...-.../... од 04.03.2016. године, којим је одбијен као неоснован захтев за заштиту права подносиоца захтева "Паланка промет" д.о.о. Смедеревска Паланка поднет у отвореном поступку обликованом по партијама јавне набавке добара – куповина свежег јунећег, свињског и пилећег меса, партија 3 – живинско месо, ЈН бр. ../..., за коју је позив за подношење понуда објављен на Порталу јавних набавки 02.11.2015. године, наручиоца Града Београда, Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки Београд и одбијен захтев подносиоца захтева за накнаду трошкова поступка заштите права. Ставом другим диспозитива, одбијен је захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора, а ставом трећим диспозитива обавезан тужилац да заинтересованом лицу СЗТР „АА“ из ..., накнади трошкове управног спора у износу од 34.500,00 динара.

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде, поднетом због повреде правила поступка која је од битног утицаја на решење ове управне ствари и повреде закона,

прописа и општег акта, подносилац захтева понавља наводе тужбе да је неприхватљив став туженог органа, као и Управног суда, да је понуду за јавну набавку потписало овлашћено лице понуђача. Истиче да самостална радња нема статус правног лица, већ се ради о субјективитету физичког лица (ББ), чије би пуномоћје када би га Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки уважила, осим ако је у судским поступцима дато адвокату, морало да буде оверено, а да би се на њега примењивале одговарајуће одредбе члана 96. у вези члана 95. Закона о облигационим односима којим је регулисано пословно пуномоћје. Указује да уколико је назив радње СЗТР „АА“, пуномоћје не може бити дато на меморандуму „ВВ“, јер то није назив радње која је понуђач у поступку јавне набавке. Наводи да је поступак јавних набавки ради заштите јавних интереса строго формалан поступак, а форма која је прописана је свакако обавезна, те уколико је у условима јавне набавке прописано да понуђач мора доставити декларацију производа који нуди наручиоцу, а који ће се користити за исхрану деце и људи, тада декларацију мора дати непосредно понуђач, а не неовлашћено лице. Истиче да је понуђач СЗТР „АА“ имао проблем са декларисањем, те да је због мањкавости у декларацији доставио извештај о лабораторијском истраживању Центра за испитивање намирница (ЦИН) из 2015. године. Указује да је на декларацији производа наведено да је реч о „производној кланици“, а она се у извештају ЦИН уопште не помиње, али се наводи да се уместо производа у ринфузном стању (према декларацији) у паковањима од 1,230 кг у случају лабораторијских испитивања код ЦИН-а свежих пилећих груди без костију радило о паковањима од 320 грама. Истиче да је према условима за јавну набавку наручилац прописао да се понуда мора односити на пилећи филе (што је други назив за „пилеће груди без костију и коже“) а не само свеже пилеће груди без кости, које је понудио СЗТР „АА“ (уз то достављајући неисправну декларацију). Указује да постоји значајна разлика и у квалитету и у цени између ова два производа. Предлаже да суд захтев уважи, а побијану пресуду преиначи или укине. Тражи и накнаду трошкова на име састава захтева и судске таксе.

Противне странке у одговорима на захтев предлажу да суд захтев одбије.

Врховни касациони суд је о захтеву одлучивао у поновном поступку, поводом Одлуке Уставног суда Уж 12029/18 од 24.02.2022. године, којом је усвојена уставна жалба Предузећа за унутрашњу и спољну трговину на велико и мало, угоститељство и пружање занатских услуга „Паланка промет“ д.о.о. Смедеревска Паланка и утврђено да је решењем Врховног касационог суда Узп 231/18 од 05.07.2018. године подносиоцу уставне жалбе повређено право на правично суђење зајемчено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије. Истом одлуком поништено је решење Врховног касационог суда Узп 231/18 од 05.07.2018. године и одређено је да исти суд донесе нову одлуку о захтеву подносиоца уставне жалбе за преиспитивање судске одлуке - пресуде Управног суда У 6460/16 од 13.04.2018. године. Решењем Врховног касационог суда Узп 231/18 од 05.07.2018. године одбачен је као недозвољен захтев Предузећа за унутрашњу и спољну трговину на велико и мало, угоститељство и пружање занатских услуга „Паланка промет“ д.о.о. Смедеревска Паланка за преиспитивање пресуде Управног суда 15 У 6460/16 од 13.04.2018. године. Ово стога што је Врховни касациони суд нашао да је тужбом оспорено решење Републичке комисије од 04.03.2016. године, донето од стране другостепеног органа, због чега је оценио да нису испуњени процесни услови прописани чланом 49. став 2. Закона о

управним споровима за подношење овог ванредног правног средства, јер захтев за преиспитивање није предвиђен законом у овој управној ствари, Управни суд није одлучивао у пуној јурисдикцији и у управном поступку није било искључено двостепено одлучивање.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијану пресуду у границама захтева, а у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" 111/09), Врховни касациони суд је нашао да је захтев дозвољен, али неоснован.

Према оцени Уставног суда, коју као правилну прихвата и Врховни касациони суд, систем заштите права у Закону о јавним набавкама ("Службени гласник РС" 124/12, 14/15 и 68/15) заснован је на принципу двостепености, што подразумева да одлуку о поднетом захтеву за заштиту права у првом степену доноси наручилац, док у другом степену одлучује Републичка комисија и њене одлуке подлежу судској контроли у управном спору. Међутим, када, као у конкретном случају, наручилац после претходног испитивања не донесе решење којим се усваја захтев за заштиту права, он се (у смислу члана 153. став 1. тачка 2. Закону о јавним набавкама) доставља Републичкој комисији на одлучивање, из чега следи да у том случају изостаје одлука наручиоца о захтеву у првом степену.

Имајући у виду изложено, а како подносилац захтева у управном поступку који је претходио подношењу тужбе није имао право на жалбу или друго редовно правно средство против тужбом оспореног решења Републичке комисије од 04.03.2016. године, Врховни касациони суд је нашао да је против судске одлуке донете по тужби дозвољено подношење захтева за преиспитивање у смислу члана 49. став 2. Закона о управним споровима којим је прописано да захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.

Према образложењу побијане пресуде Управног суда, из списка предмета и образложења оспореног решења произлази да је у предметном поступку обликованом по партијама јавне набавке добара – куповина свежег јунећег, свињског и пилећег меса, партија 3-живинско месо, ЈН бр. .../..., наручиоца Град Београд, Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки Београд, понуђач "Паланка промет" д.о.о. Смедеревска Паланка, поднео наручиоцу дана 18.12.2015. године захтев за заштиту права у фази након доношења одлуке о додели уговора за партију 3 понуђачу СЗТР "АА" ... . Наручилац је поводом захтева за заштиту права подносиоца захтева 25.12.2015. године, доставио туженом одговор са документацијом о предметном поступку јавне набавке. Испитујући основаност поднетог захтева за заштиту права, а након прегледа достављене документације о наведеном поступку јавне набавке и увида у конкурсну документацију, тужени орган је утврдио да је за партију 3, изабрани понуђач доставио 2 декларације које се односе на следећа добра: свеже пилеће груди без кости – ринфуз и свежи пилећи батак – карабатак без кости – ринфуз, на којима се налази назив произвођача производна кланица СЗТР "АА" (изабрани понуђач), да су достављене декларације печатирани од стране произвођача добара (изабраног понуђача), те да је у обрасцу структуре цене – партија 3 живинско месо, изабрани понуђач као произвођач понуђених добара уписао свој назив. Даље је, према образложењу оспореног решења, тужени увидом у допис наручиоца од 07.12.2015.

године, утврдио да се наручилац обратио изабраном понуђачу да сходно члану 93. став 1. Закона о јавним набавкама, достави додатно објашњење, и да се као произвођач добара која нуди у партији 3, изјасни да ли је производ који нуди филе, односно да ли се подразумева да је понуђено добро без кожице, имајући у виду достављену декларацију, а да је увидом у одговор изабраног понуђача од 08.12.2015. године, утврђено да се исти изјаснио да се декларација свеже пилеће груди без кости – ринфуз, односи на свеже месо пилеће груди без кости (филе), те да изјављује да је у питању његов производ и да су пилеће груди без костију и коже, односно пилећи филе. Тужени је оценио да је наручилац конкурсном документацијом предвидео обавезу понуђача да достави декларације производа које нуди на српском језику за све позиције наведене у обрасцу структуре цене у циљу утврђивања да ли је понуда одговарајућа, односно да ли испуњава све техничке карактеристике наведене у делу 2 конкурсне документације у смислу наведене законске одредбе, те да декларације производа са подацима буду у складу са одредбама Правилника о декларисању, означавању и рекламирању хране и декларација производа мора бити оверена печатом произвођача добара. Код изнетог, тужени је конкретном случају, након извршеног увида у понуду изабраног понуђача, утврдио да је за партију 3 која се састоји од две позиције, изабрани понуђач понудио добра чији је произвођач и да је у складу са захтевом из конкурсне документације доставио две декларације производа које се односе на добра: свеже пилеће груди без кости – ринфуз и свежи пилећи батак – карабатак без кости – ринфуз, да је на наведеним декларацијама наведен назив произвођача производна кланица СЗТР “АА”, а достављене декларације су такође и печатирани од стране произвођача добара изабраног понуђача, те да је у обрасцу структуре цене – партија 3 – живинско месо, изабрани понуђач као произвођач понуђених добара уписао свој назив. С обзиром на то, тужени орган је нашао да је наручилац правилно оценио понуду изабраног понуђача као одговарајућу, сходно члану 3. став 1. тачка 32. Закона о јавним набавкама, а тиме и прихватљиву у смислу члана 3. став 1. тачка 33. истог закона. При томе, тужени је оценио да су декларације оверене печатом изабраног понуђача, па да околност што је на истима наведено производна кланица “АА”, није доведена у питање валидност декларације, будући да је на истима наведен и назив изабраног понуђача. Како конкурсном документацијом није захтевано од понуђача да за понуђена добра у понудама достави извештај о лабораторијским испитивањима, већ само прописана обавеза за добављача да приликом прве испоруке за уговорена добра достави извештај о лабораторијској анализи, односно уверење о извршеној контроли здравствене исправности код увоза, којима се доказује да су уговорена добра здравствено исправна и безбедна за људску употребу, по оцени туженог органа наведени извештаји нису од утицаја на оцену о прихватљивости понуде изабраног понуђача. Тужени орган је оценио неоснованим и наводе захтева за заштиту права да је понуда изабраног понуђача неприхватљива јер није потписана од стране ББ, већ ГГ, при чему овлашћење није оверено код надлежног органа. Ово стога што је увидом у целокупну конкурсну документацију утврђено да је достављено овлашћење којим се овлашћује ГГ из ... да може заступати изабраног понуђача у предметном поступку јавне набавке, те да може у име изабраног понуђача да попуни и потпише све тражене обрасце везано за ту јавну набавку, а које овлашћење је потписано од стране законског заступника ББ и оверено печатом изабраног понуђача. Неоснованим је оцењен и навод којим се оспорава прихватљивост понуде изабраног понуђача у погледу достављеног доказа о траженом пословном капацитету за партију 3 предметне јавне набавке. Ово јер је увидом у конкурсну документацију, део под насловом "Услови за учешће у поступку јавне

набавке из чл. 75. и 76. Закона о јавним набавкама и упутство како се доказује испуњеност тих услова", тужени орган утврдио да је наручилац предвидео додатни услов за учешће у поступку јавне набавке да понуђач располаже пословним капацитетом, односно да је у периоду од 5 година од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки извршио испоруку живинског меса укупне вредности за наведени период од најмање 60 милиона динара без ПДВ-а, да је као доказ о томе наручилац предвидео да понуђач достави попуњени списак испоручених добара у који се уписује број и датум уговора или фактуре, назив купца коме је извршена испорука добара, период испоруке и вредност испоручених добара и потврде о испорученим добрима – потврдом се потврђује да је понуђач извршио испоруку добара – живинског меса за партију 3 у свему у складу са уговореним роковима и квалитету, као и вредности испоручених добара, при чему потврда мора да буде оверена и потписана од стране овлашћеног лица купца. Увидом у понуду изабраног понуђача, тужени је утврдио да је као доказ о испуњености траженог пословног капацитета, изабрани понуђач доставио попуњен и оверен печатом списак испоручених добара којим је доказао испуњеност додатног услова у погледу захтеваног пословног капацитета.

Полазећи од изнетог, Управни суд налази да је правилно тужени одлучио када је у поступку у коме нису учињене повреде правила поступања које су од битног утицаја на правилност и законитост решавања, одбио захтев тужиоца за заштиту права, основано закључујући да из доказа у списима произлази да је наручилац правилно утврдио да је изабрани понуђач у оквиру своје понуде доставио све доказе сагласно захтеву конкурсне документације, због чега је оценио и да је правилна Одлука наручиоца о додели уговора за партију 3 јавне набавке бр. .../... изабраном понуђачу. Управни суд је посебно ценио наводе тужбе да је понуда изабраног понуђача неприхватљива јер је није потписао предузетник ББ, већ ГГ, па је нашао да је правилна оцена туженог органа да ови наводи нису од битног утицаја на оцену прихватљивости понуде изабраног понуђача. Ово стога што се у списима налази овлашћење лицу које је понуду изабраног понуђача саставило и потписало, док је меница, као тражено средство финансијског обезбеђења, сагласно захтеву конкурсне документације, лично потписана од стране предузетника ББ. Суд је ценио и наводе тужбе којима се указује на разлику у износу наведеном у првој и другој потврди референтног наручиоца од стране ТПЦ "Орашац" д.о.о. Београд, па налази да овим наводима тужилац није довео у сумњу правилност оспореног решења, будући да из достављених списа и конкурсне документације произлази да износи из потврда референтног наручиоца прелазе конкурсном документацијом одређени додатни услов у погледу пословног капацитета, извршене испоруке живинског меса укупне вредности од најмање 60.000.000,00 динара без ПДВ-а. Такође, цењени су наводи тужбе да је у решењу Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије број ...-...-.../...-... од 29.05.2015. године, наведено да се издаје Самосталној занатској радњи "АА", а не Самосталној занатско-трговинској радњи "АА", те да је ова омашка на коју је указивао наручиоцу и туженом морала да буде исправљена, па је нађено да ови наводи нису од утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења, будући да и сам тужилац у тужби наводи да се очигледно ради о омашци, а не о недостатку понуде који би био од битног утицаја на оцену прихватљивости понуде у смислу наведених одредаба Закона о јавним набавкама, у конкретном случају.

Врховни касациони суд налази да је побијана пресуда Управног суда донета без повреде правила поступка и уз правилну примену материјалног права. Побијаном пресудом оцењена су сва питања и околности које су могле да буду од утицаја на законитост оспореног решења, а образложење побијане одлуке садржи јасне и одређене разлоге којима се Управни суд руководио при оцени законитости оспореног решења, које у свему прихвата и овај суд.

Врховни касациони суд је имао у виду наводе захтева, па је констатовао да су истоветни тужбеним наводима који су у побијаној пресуди детаљно размотрени и правилно оцењени као неосновани. Следом наведеног, Врховни касациони суд се није упуштао у поновну оцену изнетих навода. Према пракси Европског суда за људска права, обавеза образложења судске одлуке не значи да се у одлуци морају дати одговори на све изнете аргументе (Van de Hurk против Холандије, од 19. априла 1994. године, став 61.). То нарочито важи за образложења одлука судова правног лека у којима су прихваћени разлози изнети у одлукама нижестепених судова.

Имајући у виду изложено, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу првом диспозитива ове пресуде.

С обзиром на то да је захтев за преиспитивање судске одлуке одбијен, на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима сходном применом одредбе члана 165. став 1. у вези члана 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 72/11... 18/20) одлучено је као у другом ставу диспозитива пресуде. Применом истих одредаба одлучено је као у ставу трећем диспозитива пресуде јер одговор на захтев противне странке не садржи ништа ново у односу на податке у списима и садржину захтева, због чега није био од значаја за одлучивање.

**ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ**  
**дана 29.04.2022. године, Узп1 1/2022**

Записничар  
Драгица Вранић,с.р.

Председник већа – судија  
Катарина Манојловић Андрић,с.р.

За тачност отправка  
Управитељ писарнице  
Марина Антонић