

УПРАВНИ СУД

# БИЛТЕН

## СУДСКЕ ПРАКСЕ

бр. 2/2011



Београд

## БИЛТЕН СУДСКЕ ПРАКСЕ УПРАВНОГ СУДА

<b>ПРИРЕЂИВАЧ:</b> <b>За приређивача:</b>	<b>Управни суд</b> Слађана Бојовић, в.ф. председника Управног суда
<b>ИЗДАВАЧ:</b> <b>За издавача:</b>	<b>Intermex</b> , Београд, Булевар војводе Мишића 37/II Љиљана Миланковић-Васовић, директор
<b>ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК:</b>	Душанка Марјановић, судија Управног суда
<b>ЗАМЕНИК ГЛАВНОГ И ОДГОВОРНОГ УРЕДНИКА:</b>	Гордана Цакула, судија Управног суда
<b>РЕДАКЦИЈСКИ ОДБОР:</b>	Живана Ђукановић, Томислав Медвед, Ружа Урошевић, Љиљана Петровић, Деса Симић, Мирјана Цветковић, Др Јадранка Ињац, Стево Ђурановић, судије Управног суда
<b>ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАР:</b>	Зорана Брајовић
<b>ПРЕЛОМ, КОРЕКТУРА И ДИЗАЈН:</b>	<b>Intermex</b> , Београд
<b>ШТАМПАРИЈА:</b>	"Cicero", Београд

---

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из овог Билтена представља повреду ауторског права и кривично дело (сходно одредбама члана 187. Закона о ауторском и сродним правима и члана 199. Кривичног законика РС). Коришћење делова текста из овог Билтена дозвољено је сходно ауторском праву и уз сагласност издавача.

---

## САДРЖАЈ

### СЕНТЕНЦЕ

<b>ПРОЦЕСНО ПРАВО</b> .....	7
Допунска пресуда у управном спору.....	7
Доношење другог управног акта у извршењу судске одлуке .....	8
Активна легитимација акционара у управном спору.....	9
Правни карактер записника о процени услова и могућности издавања одобрења за изградњу и употребну дозволу.....	11
Укидање решења по праву службеног надзора .....	12
Жалба против закључка о исправци грешке у решењу .....	13
Прекид поступка.....	14
Стварна надлежност Пореске управе .....	15
Дозвољеност захтева за одлагање извршења управног акта од стране суда .....	16
Дозвољеност вођења управног спора против решења којим је укинута решење о укњижби права својине на непокретностима .....	17
Право странке на разгледање списка у пореском поступку.....	18
<b>МАТЕРИЈАЛНО ПРАВО</b> .....	21
Новчана накнада за случај незапослености .....	21
Набавна цена акција стечених уговором о поклону за сврху одређивања капиталног добитка .....	22
Чланови породичног домаћинства .....	24

Карактер управног акта о изузимању из поседа градског грађевинског земљишта донетог на захтев ранијег сопственика .....	25
Право на камату код повраћаја више уплаћеног пореза .....	26
Порез на пренос апсолутних права .....	27
Пореско ослобођење код ПДВ са правом на одбитак претходног пореза по основу извоза електричне енергије .....	29

## РЕФЕРАТИ

*Јелена Ивановић, судија Управног суда*

<b>Правна природа аката донетих у вршењу надзора у поступку приватизације .....</b>	<b>35</b>
---	-----------

*Др Јадранка Ињац, судија Управног суда*

<b>Управноправна заштита породице .....</b>	<b>53</b>
---	-----------

*Ружа Урошевић, судија Управног суда*

<b>Заштита права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки .....</b>	<b>71</b>
---	-----------

---

## **СЕНТЕНЦЕ**



## ПРОЦЕСНО ПРАВО

### ДОПУНСКА ПРЕСУДА У УПРАВНОМ СПОРУ

Члан 344. став 3. Закона о парничном поступку  
("Службени гласник РС" број 125/04)

**Доношењем пресуде којом је оцењена законитост тужбом оспореног акта, суд је одлучио о захтеву тужиоца у целини, па нема места доношењу допунске пресуде.**

*Из образложења:*

Одредбом члана 3. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 111/09) прописано је да суд у управном спору одлучује о законитости коначних управних аката, о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, као и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Одредбом члана 41. став 1. истог закона је прописано да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при том није везан разлозима тужбе.

У предмету 9 У 16777/10 Управни суд је, решавајући по тужби тужиље - предлагача, испитивао законитост решења Министарства рада и социјалне политике, Сектора за бригу о породици и социјалну заштиту, Одељења за управно-надзорне послове бр. 570-... од 23.11.2009. године, чији је поништај тужиља тужбом тражила, а којим је поништено решење Градског центра за социјални рад у Б. - Одељења Н. Б. бр. 57221-3192/09 од 14.07.2009. године, којим је решено да се одређује корективни надзор над вршењем родитељског права према К. В. из Н. Б., ул. З. Ђ. бр. 77/11 и М. Д. из Н. Б., ул. Ј. Г. бр. 111/26, у погледу њихове малолетне кћерке Ј. К. Наиме, тужиља је у тужби поставила алтернативно захтев: да суд поништи означени управни акт туженог и без достављања тужбе на одговор по чл. 29. и 30. Закона о управним споровима или да сам реши управни спор

пресудом која ће у свему заменити поништени акт туженог органа у складу са одредбама члана 38. Закона о управним споровима.

Како се оспорени акт поништава само у случају када се тужба уважава као основана, а Управни суд је одбио тужбу тужиље као неосновану, суд је одлучио, у целини о захтеву тужиље, у оцени законитости оспореног акта, па нису испуњени услови прописани одредбом члана 343. став 1. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 125/04 и 111/09) за доношење допунске пресуде, који се сходно примењује на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима.

*(Решење Управног суда, 9 У. 16777/2010 од 10.06.2010. године)*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

### **ДОНОШЕЊЕ ДРУГОГ УПРАВНОГ АКТА У ИЗВРШЕЊУ СУДСКЕ ОДЛУКЕ**

Члан 63. Закона о управним споровима  
("Службени лист СРЈ" број 46/96)

**Када према природи правне ствари, која је била предмет управног спора у коме је управни акт поништен, није потребно донети други управни акт уместо поништеног, доношење таквог акта се не може тражити ни од органа ни од суда.**

*Из образложења:*

Из списка ове управне ствари се види да је Врховни суд Србије дана 07.03.2007. године донео пресуду (...), којом је уважио тужбу тужиоца С.Н. из Н.Б. - Г. и поништио решење Министарства просвете и спорта Републике Србије бр... од 03.08.2005. године, којим је С.М., дипломирани инжењер, постављен за вршиоца дужности директора Грађевинско-саобраћајне школе П.Г., К. и М., почев од 04.08.2005. године до избора директора, а најдуже шест месеци.

Имајући у виду чињеницу да према природи ове управне ствари није потребно после доношења пресуде донети ново решење, Врховни суд



Србије није наложио туженом органу да понови поступак и донесе ново решење којим би поставио вршиоца дужности директора школе.

Одредбом члана 77. став 1. Закона о управним споровима, чијим је ступањем на снагу престао да важи претходни Закон о управним споровима (даље: ЗУС), прописано је да ће се поступци по тужбама поднетим до дана ступања на снагу овог закона окончати пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.

Одредбом члана 61. ЗУС прописано је да, кад суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен. Ако према природи ствари која је била предмет спора треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да га донесе без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана достављања пресуде. Надлежни орган је при том везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Како је претпоставка за примену одредбе члана 63. ЗУС да, према природи ствари која је била предмет управног спора, постоји дужност органа да уместо поништеног управног акта донесе други, а у овом случају таква обавеза не постоји према природи ствари, Управни суд налази да се доношење управног акта уместо поништеног не може тражити захтевом ни од суда.

*(Решење Управног суда, 9 Уи. 9/2010(2008) од 14.10.2010. године)*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

### **АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЈА АКЦИОНАРА У УПРАВНОМ СПОРУ**

Члан 12. Закона о управним споровима  
("Службени лист СРЈ" број 46/96)

**Акционари привредног друштва нису легитимисани за подношење тужбе у управном спору против решења комисије за хартије од**

**вредности о давању одобрења привредном друштву за издавање акција ради замене постојећих.**

*Из образложења:*

Према одредби члана 12. Закона о управним споровима (даље: ЗУС), тужилац у управном спору може бити физичко лице, правно лице или друга странка, ако сматра да јој је управним актом повређено неко право, или на закону заснован интерес. Одредбом члана 39. Закона о општем управном поступку је прописано да је странка лице по чијем захтеву је покренут поступак, или против кога се води поступак, или које, ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку.

Одредбама чл. 208. и 209. Закона о привредним друштвима предвиђена су права акционара која произлазе из поседовања акција акционарског друштва. То су права у погледу приступа акцијама и информацијама друштва, учешћа у раду скупштине друштва, право гласа, право на исплату дивиденде, право стицања и располагања акцијама и сл.

С обзиром на неспорну чињеницу у погледу својства тужилаца, као бивших акционара привредног друштва, који нису били, нити су могли бити, странке у управном поступку пред Комисијом за хартије од вредности, покренутом на захтев привредног друштва ради давања одобрења за издавање хартија од вредности без јавне понуде, а очевидно је да им се оспореним решењем не дира у право, нити на закону заснован интерес, Управни судје нашао да тужиоци нису легитимисани за подношење тужбе у управном спору, па је одлучио као у диспозитиву решења, на основу одредбе члана 28. став 1. тачка 3. ЗУС.

*(Решење Управног суда, 9 У. 11979/2010(2009) од 14.10.2010. године)*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

**ПРАВНИ КАРАКТЕР ЗАПИСНИКА О ПРОЦЕНИ УСЛОВА  
И МОГУЋНОСТИ ИЗДАВАЊА ОДОБРЕЊА ЗА ИЗГРАДЊУ  
И УПОТРЕБНУ ДОЗВОЛУ**

Члан 48. став 3. Закона о планирању и изградњи  
("Службени гласник РС" број 72/09)

**Записник о процени услова и могућности издавања одобрења за изградњу и употребну дозволу за објекте изграђене, односно реконструисане без грађевинске дозволе, не представља управни акт против кога је заштита обезбеђена у управном спору.**

*Из образложења:*

Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио Окружни суд у Б., када је одбацио тужбу тужиоца изјављену против Записника о процени услова и могућности издавања одобрења за изградњу и употребну дозволу за објекте изграђене, односно реконструисане без грађевинске дозволе од 11.06.2008. године, правилно налазећи да наведени записник Комисије Одељења за грађевинске послове Општинске управе Градске општине С. г., не представља управни акт против кога је заштита обезбеђена у управном спору. Записником Комисије се не одлучује о праву или обавези тужиоца, већ се само врши процена услова и могућности за издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу, на основу чега општинска управа, у смислу члана 48. став 3. Закона о планирању и изградњи, обавештава власника, односно инвеститора објекта, о могућностима усклађивања објекта са урбанистичким планом, односно о условима за издавање одобрења за изградњу. Стога, и по оцени овог суда, тужбом оспорени записник не представља управни акт, па је тужба подносиоца захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке правилно одбачена применом одредбе члана 28. став 1. тачка 2. у вези члана 6. Закона о управним споровима.

*(Пресуда Управног суда, 9 Увп. 1149/2010 (2008) од 29.04.2010. године)*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

**УКИДАЊЕ РЕШЕЊА ПО ПРАВУ СЛУЖБЕНОГ НАДЗОРА**

Члан 253. став 2. Закона о општем управном поступку  
("Службени лист СРЈ" број 33/97)

**Погрешно тумачење меродавног прописа представља погрешну примену материјалног права као разлог за укидање решења по основу службеног надзора.**

*Из образложења:*

Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је у поступку, у коме није било повреде правила поступка, правилном применом одредбе члана 253. став 2. Закона о општем управном поступку, укинуо решење првостепеног органа по основу службеног надзора налазећи да је приликом његовог доношења погрешно примењено материјално право, јер је првостепеним решењем тужиоцу признато право на накнаду због одвојеног живота од породице, иако не испуњава услове прописане одредбом члана 27. став 2. тачка 2. раније важећег Правилника о накнади путних и других трошкова у Војсци Србије ("Службени војни лист" бр. 38/93 и 23/07) и одредбом члана 17. став 2. сада важећег Правилника о накнади путних и других трошкова у Војсци Србије, што тужилац у тужби и не оспорава.

Не може се прихватити као основан навод тужиоца да нису били испуњени законом прописани услови за укидање решења по основу службеног надзора због погрешне примене материјалног права, будући да се под погрешном применом материјалног права подразумева случај када је у управној ствари одлучено на основу другог, а не меродавног прописа за решавање у конкретном случају, као и у случају када је примењен одговарајући пропис, али је он погрешно протумачен. Како је у овој правној ствари за решавање примењен одговарајући пропис који је погрешно протумачен, Управни суд налази да су били испуњени законом прописани услови за укидање решења првостепеног органа по основу службеног надзора, те да је решење туженог органа правилно и на закону засновано.

*(Пресуда Управног суда, 9 У. 6589/2010(2009) од 25.08.2010. године)*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

**ЖАЛБА ПРОТИВ ЗАКЉУЧКА О ИСПРАВЦИ ГРЕШКЕ  
У РЕШЕЊУ**

Члан 209. Закона о општем управном поступку  
("Службени лист СРЈ" број 33/97)

**Жалбом поднетом против закључка о исправци грешке у решењу не може се оспоравати правилност и законитост правноснажног решења које је закључком исправљено.**

*Из образложења:*

Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је, у поступку у коме није било повреде правила поступка, одбио жалбу тужиоца, налазећи да је правилно одлучила Комисија за враћање одузетог земљишта када је закључком изменила део свог решења од 26.2.2004. године у погледу површине додељеног земљишта, чиме је усагласила фактичко и правно стање и омогућила извршење решења.

У поступку који је претходио доношењу оспореног закључка, Комисија је на расправама одржаним 22.9.2006. и 28.3.2007. године, предочила странкама чињеницу да је након доношења решења од 26.2.2004. године, Служба за катастар непокретности 0. извршила излагање података премера и катастра на јавни увид и том приликом прецизно утврдила површине додељеног земљишта, које се разликују у односу на површине означене у решењу Комисије, чиме је решење Комисије постало правно неизвршиво. Стога је предложила странкама да се изврши исправка решења, у циљу усаглашавања података о непокретностима са подацима уписаним у катастарском операту, а ради омогућавања провођења промене у катастарском операту, што су све странке прихватиле.

Како је закључак првостепеног органа донет уз сагласност свих странака и у њиховом интересу, чиме су створени услови за упис промене власника земљишта које је додељено тужиоцу, а тужилац тужбом оспорава законитост спроведеног поступка враћања земљишта у коме је донето решење број... од 26.2.2004. године, које је постало правоснажно и извршно, Управни суд налази да су наводи тужиоца изнети у тужби неосновани и да доношењем оспореног решења није повређен закон на његову штету.

*(Пресуда Управног суда, 9 У. 3019/2010(2008) од 09.09.2010. године)*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

**ПРЕКИД ПОСТУПКА**

Члан 134. став 1. Закона о општем управном поступку  
("Службени лист СРЈ" број 33/97)

**Не може се прекинути, ради решавања претходног питања, поступак покренут по предлогу странке за понављање управног поступка, уколико није донета одлука да се дозвољава понављање поступка, односно да се приступа обнови.**

*Из образложења:*

"Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је, у поступку у коме није било повреде правила поступка, поништио закључак првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак и одлучивање, налазећи да у поступку, покренутом по предлогу за понављање управног поступка, нема места прекиду поступка.

При том је тужени орган правилно закључио да је првостепени орган, пошто је претходно неспорно утврдио да је предлог за понављање поступка поднет благовремено и од овлашћеног лица, те да су околности на којима се заснива предлог учињене вероватним, био је дужан да одлучи по предлогу, а не да поступак прекине док се не реши претходно питање. Ово стога што само ако се, пошто се претходно утврдило постојање потребних услова, понављање поступка спровело, може се донети ново решење у обновљеном поступку о ствари која је предмет поступка. Како је одредбом члана 248. Закона о општем управном поступку прописано да, на основу података прибављених у ранијем и у поновљеном поступку, орган доноси решење о управној ствари која је била предмет поступка, тек у обновљеном поступку орган може да донесе закључак о прекиду поступка, уколико су за то испуњени услови прописани одредбом чл. 134. ст. 1. Закона о општем управном поступку".

*(Пресуда Управног суда 9 У 8339/10 (2009) од 27.01.2011. године).*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

### СТВАРНА НАДЛЕЖНОСТ ПОРЕСКЕ УПРАВЕ

Члан 2а. став 1. и став 2. тачка 4. Закона о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС" број 80/2002 ... 61/07)

**За решавање у другом степену у поступку утврђивања пореза на имовину, надлежна је пореска управа, а не орган јединице локалне самоуправе.**

*Из образложења:*

"Предмет ове управне ствари је утврђивање пореза на имовину тужиле као физичког лица за стан у улици Т. 11/6 у У. Одредбом члана 6. став 1. тачка 1. Закона о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник РС", број 62/2006), прописано је да јединица локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији и то порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон. Одредбом члана 60. истог закона прописано је да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године.

Међутим, одредбом члана 2а. став 1. и став 2. тачка 4. Закона о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС" број 80/2002 ... 61/07), прописано је да се овај закон примењује и на порез и споредна пореска давања која на основу закона наплаћује јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе), али да код утврђивања наплате и контроле пореза и споредних пореских давања из става 1. овог члана, надлежни орган јединице локалне самоуправе има права и обавезе које по овом закону има Пореска управа осим права и обавеза које се односе на решавање у другом степену у пореским ствари. Како је утврђивање пореза на имовину пореска ствар, то значи да је тужени, Пореска управа, а не орган јединице локалне самоуправе, надлежан да одлучује по жалби на првостепено решење којим је утврђен порез на имовину тужиле."

*(Из пресуде Управног суда I-1 У. 12027/10 (2009) од 09.06.2011. године)*

Сентенцу сачинила Јелена Ивановић,  
судија Управног суда

**ДОЗВОЉЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ОДЛАГАЊЕ ИЗВРШЕЊА  
УПРАВНОГ АКТА ОД СТРАНЕ СУДА**

Члан 23. Закон о управним споровима  
("Сл. гласник РС" бр. 111/09)

**Одбациће се, као недозвољен, захтев за одлагање извршења управног акта од стране суда, поднет у време важења Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС" бр. 111/09), ако је тужба поднета пре ступања на снагу тог закона**

*Из образложења:*

"Одлучујући о поднетом захтеву, Управни суд је нашао да је тужба у овој управној ствари поднета дана 28.12.2009. године, када је на снази био Закон о управним споровима ("Сл. лист СРЈ" бр. 46/96), по којим одредбама није прописана могућност да суд у управном спору одложи извршење коначног управног акта до доношења своје одлуке.

Дана 30.12.2009. године ступио је на снагу Закон о управним споровима ("Сл. гласник РС" бр. 111/09), који одредбом члана 23. прописује да суд по захтеву тужиоца може одложити извршење коначног управног акта, којим је мериторно одлучено у управној ствари до доношења судске одлуке. Међутим, одредба члана 77. став 1. истог закона, прописује да ће се поступци по тужбама, захтевима за ванредно преиспитивање судске одлуке и тужбама за понављање поступка поднетим до дана ступања на снагу тог закона, окончати пред Управним судом по правилима поступка, која су важила до дана ступања на снагу тог закона.

Имајући у виду наведено, поступак по тужби у овој управној ствари мора да се води и оконча по правилима Закона о управним споровима ("Сл. лист СРЈ" бр. 46/96), који не прописује могућност одлагања извршења коначног управног акта од стране суда, па се по том закону мора ценити и дозвољеност захтева за одлагање извршења, без обзира на то што је поднет у време важења Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС" бр. 111/09).

Стога је Управни суд нашао да је поднети захтев недозвољен, па је применом члана 59. Закона о управним споровима ("Сл. лист СРЈ" бр. 46/96), који прописује да ће се на питања поступка у управним споровима која нису уређена овим законом, сходно примењивати одредбе закона



којим се уређује парнични поступак и члана 123. ст. 1. и 3. Закона о парничном поступку ("Сл. гласник РС" бр. 125/04 ... 111/09), који прописује да суд доноси одлуке у облику пресуда и решења и да, кад не одлучује пресудом, суд одлучује решењем, захтев одбацио и одлучио као у диспозитиву".

*(Решење Управног суда, Одељење у Крагујевцу 1-1 У 14032/10 (2009) од 05.03.2010. године)*

Сентенцу сачинила Јелена Ивановић,  
судија Управног суда

**ДОЗВОЉЕНОСТ ВОЂЕЊА УПРАВНОГ СПОРА  
ПРОТИВ РЕШЕЊА КОЈИМ ЈЕ УКИНУТО РЕШЕЊЕ  
О УКЊИЖБИ ПРАВА СВОЈИНЕ НА НЕПОКРЕТНОСТИМА**

Члан 253. Закона о општем управном поступку  
("Службени лист СРЈ" број 33/97)

**Дозвољено је вођење управног спора против решења Републичког геодетског завода РС, којим је укинута, применом ванредног правног лека, првостепено решење којим се дозвољава укњижба права својине на непокретностима.**

*Из образложења:*

"Оспореним решењем у ставу првом диспозитива решења, укинута је по основу службеног надзора решење Службе за катастар непокретности Зрењанин број 952-02-1988/2007 од 02.10.2007. године, а у ставу другом диспозитива решења, предмет је враћен првостепеном органу на поновни поступак и одлучивање у смислу примедби датих у образложењу тог решења. Првостепеним решењем од 02.10.2007. године, дозвољена је укњижба права својине на непокретностима уписаним у листу непокретности број 439 КО Лукино Село у корист Рибарског газдинства Ечка, акционарско друштво "Лукино село" уместо до сада уписаног носиоца права коришћења Рибарског газдинства Ечка, акционарско друштво, Лукино Село.

У одговору на тужбу тужени орган је предложио да суд тужбу одбаци као недозвољену у смислу одредбе члана 105. став 4. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима ("Службени гласник РС" бр.83/92 ... 101/05). Уколико се суд упусти у мериторно разматрање ствари, тужени предлаже да суд тужбу одбије као неосновану.

У поступку претходног испитивања поднете тужбе, суд је нашао да је тужба дозвољена. Одредбом члана 105. став 4. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, прописано је да против решења донетог по жалби не може се водити управни спор. Како оспорено решење није донето у поступку одлучивања по жалби него применом ванредног правног лека прописаног одредбом члана 253. Закона о општем управном поступку, то у смислу члана 36. став 2. Устава Републике Србије, тужилац има право на судску заштиту у управном спору".

*(Пресуда Управног суда 3 У. 12673/10 (2009) од 13.05.2011. године)*

Сентенцу сачинила Јелена Тишма - Јовановић,  
судија Управног суда

### **ПРАВО СТРАНКЕ НА РАЗГЛЕДАЊЕ СПИСА У ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ**

Члан 70. Закона о општем управном поступку  
("Службени лист СРЈ" број 33/97)

**О праву странке на разгледање списка и обавештавање о току пореског поступка, порески орган одлучује сходном применом члана 70. Закона о општем управном поступку**

*Из образложења:*

Према образложењу оспореног решења, тужени орган је оценио да је правилно ожалбеним закључком одбијен, као неоснован, захтев тужиоца – пореског обвезника за увид у списе предмета, јер је поднет након доношења првостепеног решења којим је утврђена пореска обавеза. Прво-

степени закључак је, по оцени туженог органа, правилно донет применом чл. 6. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, којим је прописано, да је пре доношења акта којим се уређују обавезе и права пореског обвезника, Пореска управа дужна да, на његов захтев, омогући пореском обвезнику увид у правну и чињеничну основу за доношење акта.

По оцени Управног суда основано тужилац тужбом указује да је оспореним решењем повређен закон на његову штету. Ово са разлога што су и тужени и првостепени орган одлуку о захтеву пореског обвезника за вршење увида у списе и фотокопирања одређених делова списка, искључиво засновали на одредби члана 6. Закона о пореском поступку и пореској администрацији – Начелу омогућавања увида у чињенице, који се у конкретном случају није могао применити.

У Глави II Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописана су начела пореског поступка у одредбама члана 4.-9. Закона. У циљу спровођења Начела омогућавања увида у чињенице, чланом 6. Закона прописано је да је пре доношења акта којим се утврђују обавезе и права пореског обвезника, Пореска управа дужна да, на његов захтев, омогући пореском обвезнику увид у правну и чињеничну основу за доношење акта. Како је цитираном одредбом искључиво прописана обавеза, односно дужност Пореске управе да пре доношења пореског управног акта којим се утврђују обавезе и права пореског обвезника, омогући пореском обвезнику на његов захтев увид у исправе (записник и сл.) којим се утврђују његове пореске обавезе (члан 119.-125. и чл.126.-129. Закона), а не право или обавеза пореског обвезника, по оцени суда, погрешили су порески органи када су своју одлуку засновали на цитираној одредби члана 6. Закона. Будући да Закон о пореском поступку и пореској администрацији не садржи одредбе о праву странке на разгледање списка, Управни суд налази да је приликом одлучивања о захтеву странке за разгледање списка Пореска управа требало да примени одредбе члана 70. Закона о општем управном поступку, чија се примена заснива на одредби члана 3. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији према којој се порески поступак спроводи по начелима и у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, ако Законом о пореском поступку и пореској администрацији није другачије прописано. Према члану 70. Закона о општем управном поступку, странке и трећа лица која учине вероватним свој правни интерес имају право да разгледају списе предмета и о

свом трошку препишу односно фотокопирају потребне списе под законским условима – ограничењима, па је порески орган био дужан да одлуку о захтеву странке, за разгледање списка донесе применом чл. 70. ЗУП-а.

Са наведених разлога, Управни суд је на основу одредбе члана 41. став 2. у вези члана 38. став 2. Закона о управним споровима одлучио као у диспозитиву пресуде. У поновном поступку тужени орган је у обавези да у смислу одредбе члана 61. Закона о управним споровима поступи по правном схватању и примедбама суда приликом поновног одлучивања о жалби тужиоца.

*(Пресуда Управног суда 7 У 11452/10 (2009) од 09.12.2010. године)*

Сентенцу сачинила Душанка Марјановић,  
судија Управног суда

## МАТЕРИЈАЛНО ПРАВО

### НОВЧАНА НАКНАДА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ

Члан 110. Закона о запошљавању и остваривању права за случај незапослености ("Службени гласник РС" број 71/2003 и 84/2004)

**Новчана накнада за случај незапослености припада незапосленом од првог дана од дана доношења решења о престанку радног односа, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби за запошљавање у року од 30 дана од дана достављања решења о престанку радног односа.**

*Из образложења:*

"Из образложења оспореног решења се види да је тужени орган одбио жалбу тужиле налазећи да је првостепени орган правилно одбио њен захтев за признавање права на новчану накнаду за случај незапослености као неоснован, полазећи од чињенице да је тужилци престао радни однос, односно осигурање дана 14.12.2005. године, а да је захтев за остваривање права поднела 26.05.2008. године, односно по истеку више од 24 месеца од дана престанка осигурања. При том, тужени орган није уопште ценио навод тужиле да јој је радни однос престао на основу решења послодавца број: 257 од 22.05.2008. године и да тужилца до доношења тог решења није могла да поднесе захтев за признавање права на новчану накнаду за случај незапослености. Ово стога, што до правноснажности пресуде којом је оглашено ништавим решење о престанку радног односа због теже повреде радне дисциплине, тужилца није имала право на новчану накнаду за случај незапослености, а од правноснажности пресуде до доношења решења о престанку радног односа услед покретања стечајног поступка, тужилца је формалноправно била још увек у радном односу.

Није спорно да је одредбом члана 110. Закона о запошљавању и остваривању права за случај незапослености ("Службени гласник РС" бр. 71/2003 и 84/2004) прописано да новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања; да незапосленом који поднесе захтев Националној слу-

жби по истеку рока од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања новчана накнада припада само за преостало време према утврђеној дужини трајања права на новчану накнаду, да право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које му право на новчану накнаду припада у складу са овим законом, те да рок из става 1. до 3. овог члана се не рачуна за време за које је незапослени по прописима о здравственом осигурању био неспособан за рад. Такође, није спорно да законом није предвиђена оваква правна ситуација, у којој подношење захтева за остваривања права не зависи од воље подносиоца захтева, већ од објективних околности. Како по схватању Управног суда, правне последице доношења решења о престанку радног односа у односу на запосленог наступају тек од момента достављања таквог решења, од када почињу да теку и сви рокови за коришћење правних средстава, управни органи су били дужни да прихвате захтев тужиле као благовремено поднет. Ово стога, што је решење о престанку радног односа тужилји донето од стране стечајног управника 22.05.2008. године, а она је поднела захтев за остваривање права на новчану накнаду првостепеном органу након 3 дана, односно 26.05.2008. године, пре истека рока од 30 дана.

Поступајући супротно наведеном, управни органи су ускратили тужилји право на новчану накнаду за случај незапослености, која јој припада према стажу осигурања у трајању од 24 месеца, и тиме повредили закон на њену штету, што су дужни да отклоне у поновном поступку."

*(Пресуда Управног суда 9 У 20620/10 (2009) од 22.02.2011 године).*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда

## **НАБАВНА ЦЕНА АКЦИЈА СТЕЧЕНИХ УГОВОРМ О ПОКЛОНУ ЗА СВРХУ ОДРЕЂИВАЊА КАПИТАЛНОГ ДОБИТКА**

Члан 74. став 1. Закона о порезу на доходак грађана  
("Службени гласник РС" 24/01...65/06)

**Тржишна цена акција стечених уговором о поклону закљученом између крвних сродника у правој линији из првог наследног ре-**

**да, утврђује се према берзанском извештају на дан закључења уговора ако се акције котирају на берзи.**

*Из образложења*

"Код оваквог стања ствари, по налажењу овог суда, тржишна цена акција стечених уговором о поклону закљученом између крвних сродника у правој линији из првог наследног реда, утврђује се према берзанском извештају на дан закључења уговора, ако се акције котирају на берзи, на шта се тужбом основано указује, па је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, јер је погрешно утврђена цена акција у тренутку набавке - на дан настанка пореске обавезе односно дана када је закључен уговор о поклону и оверен код суда.

У конкретном случају уговор о преносу - поклону акција између тужиоца и његових родитеља закључен је и оверен у Четвртог општинском суду у Београду дана 30.06.2006. године под Ов.бр. 10380/2006. Уговором су пренете 482 акције емитента "Хемофарм - концерн" а.д., и на дан стицања свака акција је вредела 9270 динара, а према извештају брокерске куће берзанска цена наведених 482 акције "Хемофарм - концерн" на дан продаје износила је 5.932.439,20 динара. При томе је тужени орган морао да има у виду чињеницу да тржишну цену акција које се котирају на берзи не представља њихова номинална вредност, већ цена по којој се трговало на берзи тим акцијама на дан закључења уговора о поклону, односно, на дан настанка пореске обавезе.

Стога се не може прихватити као правилан закључак туженог органа заснован на мишљењу Министарства финансија РС од 18.07.2006. године, да за сврху одређивања капиталног добитка набавна цена предметних акција стечених уговором о поклону између крвних сродника у правој линији из првог наследног реда, износи "0" динара јер по налажењу овог суда мишљење министарства не може бити правни основ за одлучивање у овој правној ствари".

*(Пресуда Управног суда У. 4978/10(2008) од 17.09.2011. године)*

Сентенцу сачинила Зорица Китановић,  
судија Управног суда

**ЧЛАНОВИ ПОРОДИЧНОГ ДОМАЋИНСТВА**

Члан 11. ст. 2. Правилника о решавању стамбених питања у Министарству одбране ("Службени Војни лист" бр. 38/5. 16/08, 26/08 и 39/08)

**Члановима породичног домаћинства подносиоца захтева за решавање стамбеног питања сматрају се супружник и дете, ако по било којем основу нису решили стамбено питање и ако са подносиоцем захтева живе у заједничком домаћинству.**

*Из образложења:*

"Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је, у поступку у коме није било повреде правила поступка, одбио жалбу тужиоца налазећи да је првостепени орган правилно утврдио да се кћерка тужиоца не може прихватити као члан његовог заједничког породичног домаћинства, јер нема пријављено пребивалиште на истој адреси са оцем, улица К. Београд, већ има пребивалиште на адреси мајке са којом живи у заједничком домаћинству и којој је поверена на старање, у В. Б. у улици С.

Одредбом чл. 11. Правилника о решавању стамбених питања у Министарству одбране ("Службени Војни лист бр. 38/05, 16/08, 26/08 и 39/08), прописано је да се за сваког члана породичног домаћинства утврђује по 15 бодова, а чланом породичног домаћинства се сматра супружник и дете у (рођено у браку или ван брака, усвојено или пасторак), ако по било којем основу нису решила стамбено питање. При том се, по схватању овог суда, члановима породичног домаћинства који по било ком основу нису решили стамбено питање, сматрају само чланови породице подносиоца захтева за доделу стана који живе са њим у заједничком породичном домаћинству, што није случај са кћерком тужиоца која живи у заједничком породичном домаћинству са мајком, којој је поверена на негу, чување и васпитање и која је на тај начин решила стамбено питање".

*(Пресуда Управног суда 9 У 9669/10 (2009) од 11.02.2011. године).*

Сентенцу сачинила Ружа Урошевић,  
судија Управног суда



**КАРАКТЕР УПРАВНОГ АКТА О ИЗУЗИМАЊУ  
ИЗ ПОСЕДА ГРАДСКОГ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА  
ДОНЕТОГ НА ЗАХТЕВ РАНИЈЕГ СОПСТВЕНИКА**

Члан 86. став 7. Закона о планирању и изградњи  
("Службени гласник РС" бр. 47/2003 и 34/2006)

**Решење органа управе о изузимању из поседа градског грађевинског земљишта донето по захтеву ранијег сопственика истог, представља решење у смислу одредби члана 86. став 7. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" бр. 47/2003 и 34/2006)**

*Из образложења:*

"Према налажењу Управног суда погрешно је тужени оргарн оценио да је правилан став првостепеног органа да се на решење којим се изузима из поседа градско грађевинско земљиште на захтев ранијег сопственика не може применити одредба члана 86. став 7. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/2003 и 34/2005) јер се не ради о законом прописаном изузимању земљишта које се врши на захтев Јавног правобранилаштва општине. Ово са разлога што је према одредби члана 24а Закона о грађевинском земљишту ("Службени гласник СРС", бр. 20/79, 16/83, 28/84 и 14/86), који је важио моменту када је донет управни акт чији се поништај тражи, било прописано да ако се градско грађевинско земљиште не преда општини односно одређеном кориснику у року утврђеном у решењу о давању земљишта на коришћење, а најдоцније у року од 5 година од одређивања градског грађевинског земљишта, ранији сопственик има право да захтева од општине да преузме то земљиште и да му исплати накнаду по прописима о експропријацији. Одредба члана 86. став 7. Закона о планирању и изградњи не прави разлику између решења о изузимању у односу на околност по чијем предлогу је грађевинско земљиште изузето из поседа, већ прописује да ће се на захтев ранијег сопственика односно његовог законског наследника поништити правноснажно решење о изузимању градског грађевинског земљишта чз његовог поседа ако корисник градског грађевинског земљишта не приведе намени за коју је земљиште изузето у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Са наведених разлога Управни суд налази да правноснажно решење чији се поништај тражи представља решење о изузимању из поседа градског грађевинског земљишта те се у односу на захтев за повраћај имају применити одредбе члана 86. став 7. Закона о о планирању и изградњи."

*(Пресуда Управног суда II 2У. 694/10 од 27.05.2010. године)*

Сентенцу сачинио Небојша Стојановић,  
судијски помоћник Управног суда

**ПРАВО НА КАМАТУ КОД ПОВРАЋАЈА  
ВИШЕ УПЛАЋЕНОГ ПОРЕЗА**

Члан 75. ст. 1. и 5. Закона о пореском поступку  
и пореској администрацији  
("Службени гласник РС" бр. 80/02)

**Порески обвезник има право на камату од дана уплате пореза у сваком случају када је из правног поретка уклоњено решење којим је утврђена пореска обавеза, на начин прописан одредбом члана 75. ст. 1. и 5. Закона о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС" бр. 80/02).**

*Из образложења:*

"Одредбом чл.75. ст. 1. и 5. Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописано је да се на износ више уплаћеног пореза обрачунава и плаћа камата; ако је основ за повраћај поништено, измењено или укинато решење или други акт о задужењу, камата се обрачунава од дана уплате пореза.

У конкретном случају, основ за повраћај износа плаћеног на име пореза на пренос апсолутних права је измењено решење о задужењу, а оно је измењено тако што је правноснажним решењем надлежног првостепеног органа стављено ван снаге, и то у поступку по ванредно правном средству-понављање поступка, покренутом по захтеву овде тужиоца, у ком поступку је првостепени орган био овлашћен, у смислу чл. 248. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ" бр. 33/97) да ре-

шење, које је било предмет понављања поступка, замени новим. Не може се прихватити став туженог органа да чињеница да је првостепени орган ставио ван снаге решење које је било предмет понављање поступка, значи да се не ради о поништеном, измењеном или укинутом решењу, и да због тога нема места примени одредбе чл.75. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово стога што чињеница да је првостепени орган ставио ван снаге решење које је било предмет понављања поступка, а није га уклонио са дејством од момента доношења - поништавање, на шта се односе разлози образложења у конкретном случају, а што би било у складу са цитираном законском одредбом, не значи да то решење није обухваћено одредбом чл. 75. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, која се односи на поништено, измењено или укинуто решење без обзира на употребљену формулацију, нити је та чињеница од утицаја на право тужиоца на повраћај камате од дана уплате пореза, већ је за то право релевантна утврђена чињеница да до промета непокретности није дошло. То даље значи да порески обвезник има право на повраћај плаћеног пореза са каматом у сваком случају када је из правног поретка уклоњено решења којим је утврђена пореска обавеза.

*(Пресуда Управног суда 2 У. 4832/10(2008) од 19.11.2010. године)*

Сентенцу сачинила Биљана Тамбурковски Баковић,  
судија Управног суда

## **ПОРЕЗ НА ПРЕНОС АПСОЛУТНИХ ПРАВА**

Члан 25. став 1. Закона о порезима на имовину  
("Службени гласник РС", бр. 26/01 ... 61/07)

**Уговором о деоби се не врши пренос апсолутних права већ развргнуће имовинске заједнице. Само стицање већег дела својине од сувласничког удела, у поступку физичке деобе непокретности, је основ за утврђивање пореза на пренос апсолутних права и то само за већи део.**

*Из образложења:*

Према одредби члана 25. став 1. Закона о порезима на имовину ("Службени гласник РС", бр. 26/01 ... 61/07), обвезник пореза на пренос

апсолутних права је продавац, односно преносилац права из члана 23. и 24. овог закона. У члану 23. став 1. тачка 1. наведеног Закона је прописано да порез на пренос апсолутних права плаћа се код преноса, уз накнаду стварних права на непокретности из члана 2. став 1. тач. 1-5. овог закона, а у члану 24. став 1. тачка 4. истог закона је прописано да преносом уз накнаду, у смислу члана 23. овог закона, сматра се и продаја зграда, посебних делова зграда и грађевинских објеката изграђених за тржиште.

Из списка предмета произлази да су тужиоци закључили Уговор о заједничком финансирању изградње стамбеног објекта на к.п.бр. 4523/17 КО Ч., Ов.бр. 549/04 од 03.06.2004. године и анексе уговора од 22.12.2004. и 28.12.2004. године, којим су ближе прецизиране обавезе страна уговорница у погледу заједничког финансирања изградње објекта, којим су у члану 5. утврдили своје уделе у процентима. По завршетку изградње, у складу са чланом 6. Уговора, стране уговорнице, овде тужиоци, су закључили Уговор о деоби Ов.бр. 1053/06 од 22.05.2006. године, којим су у члану 2. утврдили да су сви уговорачи адекватно свом учешћу у изградњи објекта постали сувласници и одредили својину сваког уговорача на одређеном стану односно становима. Порески органи овај уговор о деоби сматрају основом за настанак пореске обавезе пореза на пренос апсолутних права, јер је закључен на основу Уговора о заједничкој градњи. Међутим, овакав закључак се не може прихватити. Уговором о деоби се не врши пренос апсолутних права, већ развргнуће имовинске заједнице, тако што сваки уговорач стиче право својине на одређеном стану односно становима. Само стицање већег дела својине од сувласничког удела, у поступку физичке деобе непокретности, је основ за утврђивање пореза на пренос апсолутних права и то само за тај већи део, а врста уговора којим је стечена сувојина имовине која се дели (која чини имовинску заједницу која се развргава), не може бити од утицаја на настанак ове пореске обавезе. Како порески органи ово нису имали у виду то су погрешно применили материјално право због чега је оспорена одлука незаконита.

*(Из пресуде Управног суда I-1 У. 7242/10 (2009) од 19.05.2011. године)*

Сентенцу сачинила Јелена Ивановић,  
судија Управног суда

**ПОРЕСКО ОСЛОБОЂЕЊЕ КОД ПДВ СА ПРАВОМ  
НА ОДБИТАК ПРЕТХОДНОГ ПОРЕЗА ПО ОСНОВУ  
ИЗВОЗА ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ**

Члан 24. став 1. тачка 2. члан 48. став 1. и члан 50. Закона о ПДВ и члан 3. став 1. Правилника о начину и поступку остваривања пореских ослобођења код ПДВ са правом и без права на одбитак претходног пореза ("Службени гласник РС", број 124/2004 ... 68/2005)

**Порески обвезник може да оствари право на пореско ослобођење у пореском периоду у коме је извршен извоз електричне енергије, уколико до истека рока за подношење пореске пријаве за тај период обезбеди извозну декларацију.**

*Из образложења:*

Према образложењу оспореног решења тужени орган је закључио да је првостепени орган законито поступио доносећи ожалбено решење, прихватајући чињенично-правни закључак првостепеног органа да тужилац не испуњава услове за пореско ослобођење прописане чланом 24. став 1. тачка 2. Закона о ПДВ и чланом 3. став 1. Правилника о начину и поступку остваривања пореских ослобођења код ПДВ са правом и без права на одбитак претходног пореза за испоручену електричну енергију ино купцима у периоду од 01.07. до 31.07.2005. године, јер није поседовао извозну царинску декларацију у пореском периоду у којем је промет остварен, пошто је царинску декларацију оверио од стране царинског органа 08.08.2005. године, односно након истека календарског месеца, због чега је био дужан да у пореској пријави да за тај месец – јули 2005. године искаже ПДВ. По оцени туженог органа законски рок од 10 дана у коме је обвезник дужан да поднесе пореску пријаву надлежном органу и плати порез рачунајући рок од истека пореског периода, прописан одредбама члана 50. и 51. Закона о ПДВ, не продужава законом прописано трајање пореског периода, што, по мишљењу туженог, значи да услов који је испуњен у том року чини основ за одбитак претходног ПДВ у том пореском периоду, па се пореско ослобођење може остварити у конкретном случају за порески период 01.08. - 31.08.2005. године јер је у том периоду тужилац обезбедио доказ о извозу електричне енергије.

По оцени Управног суда основано се тужбом указује да су порески органи приликом одлучивања у овој пореско-правној ствари, неправилно применили материјални пропис и то одредбе члана 48. став 1. и члана 50. Закона о ПДВ и члана 3. став 1. Правилника о начину и поступку остваривања пореског ослобођења код ПДВ са правом и без права на одбитак претходног пореза ("Службени гласник РС", број 124/2004 и 140/2004), због чега се не може прихватити правно становиште пореских органа да порески обвезник може да оствари право на пореско ослобођење за промет добара и услуга са правом на одбитак претходног пореза сагласно одредби члана 24. став 1. тачка 2. Закона о ПДВ само у случају да је ЈЦИ издата у пореском периоду у коме је извршен промет добара у иностранство.

Одредбом члана 24. став 1. тачка 2. прописано је пореско ослобођење са правом на одбитак претходног пореза за промет добара која обвезник или треће лице, по његовом налогу, шаље или отпрема у иностранство. Ово пореско ослобођење за извоз добара, у складу са одредбом члана 3. став 1. Правилника о начину и поступку остваривања пореских ослобођења код ПДВ са правом и без права на одбитак претходног пореза ("Службени гласник РС", број 124/04...68/05), обвезник ПДВ може да оствари ако поседује извозну декларацију, односно оверену копију извозне декларације, о извршеном извозу добара издату у складу са царинским прописима. У складу са наведеним одредбама Закона и Правилника, тужилац, као обвезник ПДВ, није дужан да обрачуна и плати ПДВ на накнаду коју оствари за извоз електричне енергије и има право на одбитак претходног пореза по том основу али под условом да поседује извозну декларацију, односно оверену копију извозне декларације о извршеном извозу електричне енергије издату у складу са царинским прописима. Према чињеничном стању у списима, тужилац поседује извозну декларацију издату 08.08.2005. године од стране надлежног царинског органа о извршеном извозу електричне енергије у јулу месецу 2005. године, а ни Правилник ни Закон не прописује додатне услове за пореско ослобођење.

У конкретном случају спорно је правно питање да ли тужилац може да оствари право на пореско ослобођење код ПДВ са правом на одбитак претходног пореза по основу извоза електричне енергије, када је извоз извршен у једном пореском периоду, а извозна декларација о извршеном

извозу обезбеђена до истека рока за подношење пореске пријаве за тај порески период.

У оцени спорног правног питања суд је пошао од одредби члана 48. и 50. Закона о ПДВ, већ наведене одредбе члана 24. став 1. тачка 2. Закона о ПДВ и члана 3. став 1. наведеног Правилника. Одредбом члана 48. Закона о порезу на додату вредност, прописано је да је порески период за који се обрачунава ПДВ, предаје пореска пријава и плаћа ПДВ календарски месец за обвезника који је у претходних 12 месеци остварио укупан промет већи од 20.000.000,00 динара или процењује да ће у наредних 12 месеци остварити укупан промет већи од 20.000.000,00 динара, што значи да тужилац спада у круг обвезника који обрачунавају ПДВ, предају пореску пријаву и плаћају ПДВ за календарски месец, али не у календарском месецу. Одредбом члана 50. истог закона, прописано је да обвезник подноси пореску пријаву надлежном пореском органу на прописаном обрасцу у року од 10 дана по истеку пореског периода и да порески обвезник подноси пореску пријаву независно од тога да ли у пореском периоду има обавезу плаћања ПДВ. Дакле, законом је прописан рок од 10 дана за подношење пореске пријаве након истека пореског периода за који обвезник обрачунава и плаћа ПДВ, а то је у конкретном случају за тужиоца календарски месец. Будући да је законом прописан рок од 10 дана у коме порески обвезник подноси пореску пријаву и који се рачуна од истека пореског периода, а ни Закон о ПДВ ни Правилник не постављају услов за пореско ослобођење да извозна декларација мора бити издата у истом календарском месецу у коме је извршен извоз, нема правног основа за закључак да извозна декларација мора бити издата у истом календарском месецу у коме је извоз извршен.

Полазећи од наведених материјалних прописа и утврђеног чињеничног стања, суд налази да тужилац може да оствари право на пореско ослобођење у пореском периоду у коме је извршен извоз електричне енергије, уколико до истека рока за подношење пореске пријаве за тај период обезбеди извозну декларацију. Овакав став заузело је Министарство финансија у допису број 413-00-022882005-04 од 05.10.2005. године достављеном тужиоцу.

*(Пресуда Управног суда 7 У 42/10(2009) од 10.06.2010. године)*

Сентенцу сачинила Душанка Марјановић,  
судија Управног суда





---

## **РЕФЕРАТИ**



**Јелена Ивановић,**  
судија Управног суда

### **ПРАВНА ПРИРОДА АКТА ДОНЕТИХ У ВРШЕЊУ НАДЗОРА У ПОСТУПКУ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ**

Приватизација као промена власништва друштвеног или државног капитала је један од начина трансформације постојећих облика својине, настао као део процеса транзиције чији је циљ промена друштвеног уређења. Почетак примене Закона о приватизацији (у даљем тексту: Закон),<sup>1</sup> којим је регулисан овај веома битан сегмент у систему друштвених односа, отворио је многа спорна питања са којима су се суочили како странке и органи у поступку приватизације тако и судови надлежни за проистекле спорове који се пре свега тичу правне природе аката донетих у поступку приватизације, а посебно разграничења надлежности трговинског и управног судовања.

Заузимањем става<sup>2</sup> о правној природи аката из чл. 32. и 39а). Закона, чија је суштина да су одлуке Министарства надлежног за послове приватизације (у даљем тексту: Министарство) по приговору учесника јавног тендера односно јавне аукције на законитост спроведеног поступка, управни акти у смислу члана 6. Закона о управним споровима<sup>3</sup> (у даљем тексту: претходни ЗУС) и да се против њих може водити управни спор, Управно одељење Врховног суда Србије је отклонило недоумице настале недореченошћу Закона у погледу врсте обезбеђене заштите. Несумњиво је да је она, до почетка примене Закона о уређењу судова,<sup>4</sup> (01.01.2010. године), постојала пред Врховним судом Србије, чије је предмете по члану 90. овог закона преузео Управни суд, пред којим се заштита, након

---

<sup>1</sup> ("Службени гласник РС", бр. 38/2001... 30/10)

<sup>2</sup> Став Управног одељења ВСС са седнице од 19.02.2003. године и пресуда ВСС У. 1897/03 од 17.9.2004. године

<sup>3</sup> ("Службени лист СРЈ", бр. 46/96)

<sup>4</sup> ("Службени гласник РС", бр. 116/08 и 104/09)

01.01.2010. године, обезбеђује у управном спору који се покреће тужбом учесника јавног тендера односно аукције против одлуке Министарства о приговору на законитостведеног поступка приватизације. Међутим, иако је дана 30.12.2009. године ступио на снагу Закон о управним споровима ( у даљем тексту: ЗУС), који у члану 3. другачије дефинише управни акт у односу на претходни Закон, Управни суд, није изменио овај став .

Вишегодишњом применом Закона, формирана је разноврсна судска пракса. Неке дилеме у поступању органа разрешио је Врховни суд Србије када су предмет испитивања биле одлуке донете у вршењу надзора. Ову праксу прихватио је и Управни суд који је донео одлуке у знатном броју предмета чиме је створена актуелна судска пракса која је, заједно са применом Закона о општем управном поступку<sup>5</sup> (у даљем тексту: ЗУП), повод за писање овог реферата.

### **Врсте надзора по Закону**

Поред Глава које се тичу: основних одредби, припрема за приватизацију, приватизацију капитала, намену средстава остварених у поступку, казних, прелазних и завршних одредби, Закон садржи и посебну главу V која се односи на надзор над применом Закона.

Одредбом члана 62. Закона прописано је да надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу њега врши Министарство при чему контролу рада Владе и тог Министарства у спровођењу поступка приватизације врши надлежни одбор Народне скупштине Републике Србије. Министарство је дужно да овом одбору подноси редовне месечне извештаје о стању поступка приватизације, закљученим уговорима о продаји капитала односно имовине, са приложеним уговорима, покренутим поступцима приватизације, раду субјеката надлежних за спровођење поступка приватизације наведених у члану 4. Закона као и да пружа све потребне податке и информације по захтеву надлежног одбора. Члан 63. Закона прописује да надзор обухвата и надзор над пословима продаје акција из поступка приватизације која се обавља преко финансијске берзе док акције не буду на листингу берзе.

<sup>5</sup> ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", бр. 30/10)

Закон у члану 4. прописује да је један од субјеката надлежних за спровођење приватизације, Агенција за приватизацију (у даљем тексту: Агенција), а чланом 5. став 1. да је једна од функција Агенције и контрола поступка приватизације у складу са законом. Чланом 5. у ставу 4. Закона је прописано да се положај, права, дужности и друга питања од значаја за рад Агенције уређују посебним законом. Тај посебни закон је Закон о Агенцији за приватизацију<sup>6</sup> (у даљем тексту: Закон о Агенцији).

Из Закона јасно произилази да су у поступку приватизације прописане четири врсте надзора и ко их врши: надзор који по члану 5. Закона и чл. 10. и 11. Закона о Агенцији врши Агенција у поступку приватизације, затим надзор који, над применом одредаба Закона и прописа донетих на основу њега, врши Министарство и надзор који је у надлежности Владе. Чланом 18. Закона о Агенцији посебно је наведено да Министарство врши надзор над радом Агенције, која је најмање два пута годишње у обавези да му подноси извештај о пословању, а Министарство у року од 15 дана од пријема извештаја, обавештава Владу и орган територијалне аутономије. Четврта врста надзора је онај, који над радом Владе и Министарства у спровођењу поступка приватизације врши надлежни одбор Народне скупштине Републике Србије.

Међутим, оно што из наведених одредби Закона није јасно јесте, шта обухвата надзор и који су његови домети. Од садржине тих овлашћења зависи правна природа аката Агенције и Министарства у вршењу надзора, што је веома битно за учеснике у поступку, јер од тога зависи врста судске заштите која им је обезбеђена. Приликом тог одређења неопходно је имати у виду дефиницију управног надзора као посебног вида управне делатности ("облик правног надзора који врши државна управа унутар себе, или над грађанима и недржавним органима и организацијама")<sup>7</sup>, као и врсте овог надзора с обзиром на специфичности правног режима регулисања (управна контрола управе која може бити: ужа – над решавањем управних ствари и шира – унутрашњи управни надзор без надзора управне инспекције). Такође је нужна примена и одредби Закона, Закона о државној управи<sup>8</sup> (у даљем тексту: ЗДУ), Закона о јавним агенцијама<sup>9</sup> (у да-

<sup>6</sup> ("Службени гласник РС", бр. 38/2001...30/10)

<sup>7</sup> "Службени гласник" – Управно право, Проф. др Зоран Р. Томић;

<sup>8</sup> ("Службени гласник РС", бр. 79/2005 и 95/10)

<sup>9</sup> ("Службени гласник РС", бр. 18/2005 и 81/2005)

љем тексту: ЗЈА), Закона о Влади<sup>10</sup>, а у погледу овлашћења надлежног одбора Народне скупштине и Пословника Народне скупштине Републике Србије (у даљем тексту: претходни Пословник)<sup>11</sup> и Пословника Народне скупштине Републике Србије (у даљем тексту: Пословник)<sup>12</sup>.

### Правна природа аката Агенције у вршењу надзора

Агенција за приватизацију је врста недржавног субјекта (јавна агенција, која послује у складу са прописима о јавним службама по члану 2. Закона о Агенцији), коме су у смислу чл. 4. ст. 2. ЗДУ и члана 1. Закона, поверени послови промовисања, иницирања, спровођења и контроле поступка приватизације, чиме је постала имаалац јавних овлашћења.

Организација и делокруг рада јавних агенција регулисан је ЗЈА, којим је у члану 4. прописано да је јавна агенција самостална у свом раду и да Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе. Истим законом регулисан је надзор који у вршењу своје делатности јавна агенција врши над другим лицима одређеним посебним законом или актом о оснивању јавне агенције (чл. 39), а исто тако надзор који надлежни орган управе врши над радом јавне агенције (чл. 44). Чланом 39. овог закона прописано је да јавна агенција надзира наменско и сврсисходно коришћење додељених финансијских средстава, подстицај средстава, стручност и сврсисходност рада других лица одређених посебним законом или актом о оснивању јавне агенције. Она је дужна да састави извештај о надзору заснивајући га на пословној документацији и изјашњењу странака и доставља га министарству у чијем су делокругу послови јавне агенције.

Члан 5. став 3. Закона прописује надлежност Агенције у вршењу контроле у поступку приватизације, те да Агенција проверава: процењену вредност капитала имовине субјекта приватизације; усклађеност програма приватизације и програма реструктурирања са прописима; усклађеност прилива средстава по основу извршене продаје са уговором о продаји и извршење уговора о продаји у којем је Агенција уговорна страна као и

<sup>10</sup> ("Службени гласник РС" бр. 55/2005 ... 16/11)

<sup>11</sup> ("Службени гласник РС", бр. 14/09)

<sup>12</sup> ("Службени гласник РС", бр. 52/10 и 13/11)

пренос акција без накнаде запосленима. Закон о Агенцији такође разграничава њену контролну функцију од осталих у поступку приватизације, али у члану 10. прописује да поред овлашћења која су идентична као у члану 5. став 3. Закона, она проверава и евидентирање акција у Приватизационом регистру и обавља и друге послове у вршењу контроле у складу са законом и статутом. Члан 11. Закона о Агенцији прописује да о недостацима утврђеним у поступку контроле из члана 10. овог закона, Агенција обавештава Министарство.

Наведена анализа указује да су активности Агенције у поступку контроле усмерене на проверу законитости поступања субјекта приватизације и купца капитала. Она је овлашћена да врши радње и да доноси акте којима би наложила да се: усклади програм приватизације и програм реструктурирања са проспектом, да се усклади прилив средстава по основу извршене продаје са уговором о продаји, да утврђује да су акције пренете без накнаде запосленима, да даје сагласност на уступање уговора о продаји капитала трећем лицу у смислу чл. 41ж Закона и друго. Наведеним радњама се не исцрпљује садржина њених овлашћења и формулацијом у Закону о Агенцији да у поступку контроле обавља и друге послове у складу са Законом и Статутом, отворена је могућност да она својим радњама и актима отклања све пропусте, незаконитости и да врши корекцију поступања субјекта приватизације и купца капитала која онемогућавају несметан ток и ефикасно спровођење поступка приватизације.

### **Управно-судска пракса**

Поред тога што је неопходно да у Закону буде одређена садржина датих овлашћења, за целокупан ток приватизације и рад Агенције, веома је битна правна природа аката које она доноси у поступку контроле. Да би се на правилан начин оценио њихов карактер неопходно је имати у виду правну природу ствари и процесних закона (општих и посебних) по којима поступа.

Агенција као ималац јавних овлашћења, решава у управним стварима и по члану 2. ЗУП-а дужна је да поступа по ЗУП-у кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решава о правима, обавезама

или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обавља друге послове утврђене тим законом.

Такође је дужна да поступа и по Закону који поред материјално-правних садржи и процесно-правне одредбе које у смислу чл. 3. ЗУП-а морају, без обзира на специфичност поступка приватизације, да буду у сагласности са основним начелима ЗУП-а.

О наведеном се изјаснио и Врховни суд Србије кроз своју пресуду.<sup>13</sup>

**"Одредбе Закона о општем управном поступку примењују се супсидијерно на поступак приватизације на она правна питања која нису посебно и јасно прецизирана Законом о приватизацији".**

Из тога следи да Агенција поступа по ЗУП-у, не само кад одлучује о правима, обавезама или правним интересима странака, већ и када врши јавна овлашћења која се тичу контролне функције.

У оцени правне природе аката које Агенција доноси у вршењу контролне функције, неопходно је имати у виду и члан 6. претходног ЗУС-а као и члан 3. ЗУС-а и њиховом пажљивом анализом долази се до закључка да се актима Агенције у поступку контроле, не одлучује о правима и обавезама странака у поступку приватизације већ се само отклањају незаконитости у поступку.

Наиме, одредбом члана 6. претходног ЗУС-а прописано је да се управни спор може водити само против управног акта и да је управни акт у смислу тог закона, акт којим државни орган и предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари.

Одредбом члана 3. ЗУС-а прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних 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. Суд

<sup>13</sup> Пресуда Врховног суда Србије У. 4825/07 од 12.2.2009. године



у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је законом то предвиђено. Одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.

Из наведеног произлази логичан закључак да, акти Агенције донети у контроли поступка приватизације, немају карактер управног акта по члану 6. претходног ЗУС-а, као ни по члану 3. ЗУС-а, јер се њима не одлучује о правима и обавезама странака, па се због тога против њих не може водити управни спор.

Пракса Врховног суда Србије је у том делу била формирана и у погледу правне природе аката Агенције донетих у вршењу контроле поступка приватизације изјаснио се Врховни суд Србије у свом решењу<sup>14</sup>:

**"Решење Агенције за приватизацију донето у обављању послова контроле поступка приватизације на основу члана 10. став 1. тачка 5. Закона о Агенцији за приватизацију не представља управни акт."**

Овај став изражен у пресуди Врховног суда Србије односи се на проверавање преноса акција без накнаде запосленима на коју проверу је Агенција овлашћена чланом 10. став 1. тачка 5. Закона о Агенцији, али се он може применити на сва овлашћења из члана 10. тог закона, као и на све случајеве контроле поступка приватизације који су у њеној надлежности.

Такође, Врховни суд Србије се изјаснио и кроз своје решење.<sup>15</sup>

**"Одлука Агенције за приватизацију о давању сагласности за уступање уговора о продаји капитала односно имовине од стране купца капитала (уступиоца) трећем лицу (пријемнику) по чл. 41ж Закона о приватизацији нема карактер управног акта у смислу чл. 6. Закона о управним споровима."**

Одредбом члана 77. став 1. ЗУС-а прописано је да ће се поступци по тужбама,.. поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончати пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана сту-

<sup>14</sup> Решење Врховног суда Србије У. 1645/06 од 25.08.2006.године.

<sup>15</sup> Решење Врховног суда Србије У. 2671/06 од 23.8.2007. године.

пања на снагу овог закона. Поступајући по правилима претходног ЗУС-а, у предмету у коме је оспореним решењем потврђено да је тужилац пренео акције без накнаде запосленима у поступку продаје, у складу са Законом, Управни суд је тужбу одбацио, јер оспореним решењем, донетим у контроли поступка приватизације, није одлучивано о појединачним правима и обавезама, па је изражен став:<sup>16</sup>

**"Сврха контроле према наведеним одредбама Закона о Агенцији за приватизацију, остварује се у утврђивању евентуалних недостатака у поступку приватизације и обавештавању надлежног министарства које може предузимати одређене радње у циљу отклањања утврђених недостатака, те стога решење Агенције, донето у поступку контроле нема карактер управног акта и против њега се не може покренути управни спор."**

Устав РС<sup>17</sup> ( у даљем тексту: Устав) је далеко пре измене претходног ЗУС-а проширио појам управног акта против кога је дозвољено вођење управног спора. Чланом 198. став 2. Устав 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. Како је поменути управни спор покренут за време важења претходног ЗУС-а, Управни суд се изјаснио:<sup>18</sup>

**"По оцени суда оспорено решење не представља ни акт из члана 198. став 2. Устава РС ("Службени гласник РС", бр.98/2006), чија се законитост преиспитује у управном спору, јер се не ради о коначном појединачном акту којим је одлучено о праву, обавези или на закону заснованом интересу тужиоца, већ о акту донетом у поступку контроле."**

Поред наведеног, у пракси Врховног суда Србије постоји и предмет који заслужује посебну пажњу, јер је одлуком Министарства дошло до спајања одлучивања по приговору на законитост спроведеног поступка приватизације продајом капитала јавним тендером и одлучивања у врше-

<sup>16</sup> Решење Управног суда 7 У. 12677/10 (09) од 04.03.2010. године.

<sup>17</sup> ("Службени гласник РС", бр. 98/06)

<sup>18</sup> Решење Управног суда 7 У.бр. 12677/10 (09) од 04.03.2010. године

њу надзора, што представља кршење правила поступања прописаних ЗУП-ом. Одлука по приговору на законитост проведеног поступка приватизације има карактер управног акта у смислу члана 6. претходног ЗУС-а и члана 3. ЗУС-а, јер се њоме одлучује о правима учесника јавног тендера везаним за исход поступка продаје друштвеног капитала (право да као најповољнији понуђач закључи уговор и стекне својину на купљеном капиталу). Одлуком у вршењу надзора не одлучује се о правима и обавезама учесника јавног тендера већ се обезбеђује законитост поступка односно отклањају незаконитости поступања и због тога она нема карактер управног акта о чијој би се законитости одлучивало у управном спору. Члан 117. ст. 1. ЗУП-а прописује да ако се права и обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и на истом правном основу и ако је орган који води поступак у погледу свих предмета стварно надлежан, може се покренути и водити један поступак и онда кад се ради о правима и обавезама више странака. Овакве одлуке су донете у стварима различите правне природе, јер иако се заснивају на сличном чињеничном основу немају исти правни основ. Због тога је недозвољено њихово спајање у један поступак, јер је супротно чл. 117. ст. 1. ЗУП-а, па је таква одлука незаконита.

О томе се Врховни суд Србије изјаснио кроз пресуду:<sup>19</sup>

**"Одлука донета на јавном тендеру има карактер управног акта па се одлучивање по приговору учесника поступка на ову одлуку не може спајати са доношењем одлуке у поступку вршења надзора над применом Закона о приватизацији."**

#### **Правна природа аката Министарства у вршењу надзора**

Да би се на правилан начин дефинисала садржина овлашћења Министарства у вршењу надзора, треба напоменути да оно обавља прво, врсту правне, унутрашње контроле над Агенцијом као имаоцем јавних овлашћења која се одвија кроз одлучивање по приговору на законитост спроведеног поступка јавног тендера, односно аукције и она представља контролу у ужем смислу, јер се односи на контролу решавања управних ства-

---

<sup>19</sup> Пресуда Врховног суда Србије У. број 275/04 од 28.5.2004. године

ри. Због тога ово одлучивање има карактер управног акта против кога је дозвољен управни спор. То је Законом установљена инстанциона надлежност Министарства као државног органа над радом Агенције као недржавног субјекта који врши јавна овлашћења.

За разлику од ове контролне функције, Министарство има и функцију надзора која представља врсту контроле у ширем смислу, за чије разумевање је потребно имати у виду одредбу члана 51. ЗДУ, којом је прописано да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, а да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање.

Одредбом члана 7. ЗЈА, прописано је да се у погледу законитости .... јавних агенција примењују прописи везани за државну управу, а одредбом чл. 44. став 1. тог закона прописано је да надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције.

Због тога, када је у питању садржина овлашћења Министарства у вршењу ове врсте надзора треба имати у виду одредбе главе VI (Посебне одредбе о имаоцима јавних овлашћења) као и главе V (Унутрашњи надзор) ЗДУ. Одредбом члана 55. ЗДУ прописано је да се орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује законом (у приватизацији Закон је одредио да је то Министарство надлежно за послове приватизације – прим. аутора) и да он има сва општа овлашћења у надзору над радом која су тим законом прописана. Она су дефинисана одредбом чл. 45. став 1. и став 2. којом је прописано да је унутрашњи надзор онај који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе и да се он састоји од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом.

Члан 46. ст. 1. и 2. истог закона прописује да се надзор над радом састоји од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада при чему се надзором над законитошћу рада испитује спровођење закона и других општих аката. Одредбом чл. 47. тог закона прописано је да је орган државне управе овлашћен да у вршењу надзора над радом: 1) зах-

тева извештаје и податке о раду; 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; 3) издаје инструкције; 4) наложи предузимање послова које сматра потребним; 5) покрене поступак за утврђивање одговорности; 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; 7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена, при чему извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих акта и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке.

Тумачењем наведених одредби може се закључити да је надзор који Министарство врши над радом Агенције врста правне контроле у којој је овлашћено само на надзор над радом и то само у оном делу који представља надзор над законитошћу.

Сигурно је да се контролна функција Министарства не исцрпљује у пријему извештаја које му Агенција подноси и достављању извештаја Влади, односно надлежном одбору Народне Скупштине, већ је оно овлашћено и да применом члана 47. ЗДУ, захтева извештаје и податке о раду Агенције, утврђује стање извршавања послова, да упозори на уочене неправилности, одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности (обавештавање органа гоњења о постојању кривичног дела, односно подношење захтева за покретање прекршајног поступка – кривично дело и прекршаји прописани су Законом), непосредно изврши неки посао ако оцени да другачије не може да се примени закон или други општи акт, те да предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена, а које овлашћење Владе је садржано у чл. 8. Закона о Влади.

Вршење контроле подразумева могућност вршења радњи и доношење аката којима се омогућава лакше спровођење поступка приватизације, чији је циљ продаја капитала с тим да то буде у законом спроведеном поступку уз поштовање свих начела Закона и ЗУП-а. На тај начин се обезбеђује јавни интерес у области спровођења приватизације, али и заштита грађана од противправног понашања органа управе.

Поред наведеног, аутор сматра да Министарство има још једно овлашћење које представља вршење контролне функције у поступку при-

ватизације. То је обавеза формирања тендерске комисије која прати спровођење јавног тендера, а формира је министар надлежан за послове приватизације по члану 29. Закона. Одлука о формирању тендерске комисије нема карактер управног акта у смислу члана 6. претходног ЗУС-а и члана 3. ЗУС-а. Ова комисија је дужна да извештаје о свом раду достави Агенцији као и Министарству које је дужно да у року од 15 дана од његовог достављања извести Владу.

Чињеница да је формира министар даје овој комисији независност у односу на Агенцију која спроводи поступак јавног тендера. Комисија надгледа спровођење тендера и одобрава његове резултате. Ове активности представљају вршење контролне функције у односу на Агенцију. Међутим, Министарство контролише рад комисије, јер разматра извештај о њеном раду и о њему извештава Владу.

### **Надзор који врши Влада**

У погледу контролне функције Владе она произилази из чињенице да је државна управа одговорна Влади као носиоцу извршне власти и то преко старешина органа и преко својих аката, при чему у смислу члана 51. ЗДУ Влада и органи државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање и после поверавања послова државне управе. Одредбом члана 125. Устава прописано је да су министри за свој рад и стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној Скупштини.

Поред ове врсте надзора (ванправна контрола), Влада је овлашћена и на врсту правне контроле која подразумева одлучивање о жалбама на решења, вршење надзора када је то законом одређено, (пример за то је надзор у поступку приватизације), а Влада има овлашћење да у одређеним и законом прописаним случајевима обустави од извршења опште акте органа територијалних јединица, односно појединачне акте донете на основу њих.

Акти Владе донети у ванправној контроли као и акти донети у правној контроли који се тичу надзора и обуставе извршења општих аката органа територијалне јединице, немају карактер управних аката у смислу

члана 6. претходног ЗУС-а и члана 3. ЗУС-а, тако да немају заштиту у управном спору.

### **Управно-судска пракса – карактеристични случајеви**

За праксу Врховног суда Србије значајна су два предмета у којима је предмет тужби у управном спору оцена законитости решења Министарства која су донета наводно у поступку службеног надзора над поступком приватизације продајом капитала јавним тендером и јавном аукцијом. Једним од њих се поништава јавни тендер ради продаје капитала субјекта приватизације, обавезује Агенција да решење о поништају јавног тендера објави у дневном листу "Политика" и налаже Агенцији да обустави отварање приспелих понуда и о томе обавести понуђаче. Другим решењем се оглашава ништавим обавештење о одбијању пријаве за учешће на аукцији, поништава јавна аукција организована ради продаје 70% друштвеног капитала субјекта приватизације и одређује да се одлука о поништају јавне аукције објави у средствима јавног информисања у року од три дана о дана пријема тог решења.

Ова решења су незаконита и њима се грубо повређује закон на штету учесника у поступку продаје капитала јавним тендером и јавном аукцијом и то са следећих разлога:

Сигурно је да Министарство има овлашћење да врши надзор над спровођењем Закона и подзаконских аката, али када, позивајући се на ову врсту овлашћења, поништи јавни тендер односно аукцију, поставља се као спорно: 1) да ли оно има овлашћење да поништи јавни тендер и јавну аукцију у поступку надзора и 2) каква је правна природа акта Министарства донетог у вршењу надзора и посебно акта којим Министарство поништава јавни тендер односно аукцију и наводи да то чини у поступку надзора.

У уводу решења којим се поништава јавни тендер је наведено да се оно доноси у смислу члана 62. став 1. Закона, члана 18. став 1. Закона о Агенцији, те члана 192., 254. став 1., 258. став 1. и 259. став 1. ЗУП-а, а да је донето у поступку службеног надзора над поступком тендерске продаје.

У погледу правне природе акта који у вршењу контроле доноси Агенција више нема дилеме и судови су се, ставовима израженим у својим одлукама, изјаснили да такви акти нису управни.

По ставу аутора, у погледу правне природе акта Министарства донетог у вршењу надзора, уколико би Министарство поступало у оквиру својих овлашћења која су му дата Законом и ЗДУ, такав акт Министарства не био би управни у смислу члана 6. претходног ЗУС-а и члана 3. ЗУС-а.

Министарство поред подношења редовних месечних извештаја о стању поступка приватизације, закљученим уговорима о продаји капитала односно имовине, прилагања тих уговора, о раду субјеката надлежних за спровођење поступка приватизације и пружања свих потребних података и информација по захтеву надлежног одбора Народне скупштине РС, овлашћено је на предузимање одређених радњи и доношење аката у циљу отклањања утврђених недостатака који, уколико би били на нивоу надзора и омогућавања спровођења Закона и подзаконских аката на основу њега, не би били управни акти у смислу чл. 6. претходног ЗУС-а и члана 3. ЗУС-а против којих би било могуће водити управни спор, а били би доношени ради ефикасног и законитог спровођења поступка приватизације.

Међутим, када се Министарство позове на вршење надзора, а својом одлуком поништи јавни тендер у поступку продаје капитала, који није окончан на законом предвиђен начин, нити је дошао до фазе у којој учесник на јавном тендеру може да изјави приговор на законитост поступка приватизације, такво решење се не може сматрати решењем донетим у надзору, већ решењем којим се на незаконит начин одлучује о правима учесника јавног тендера. На исти (незаконити) начин је од стране Министарства одлучено и о поништају јавне аукције.

Уредбом о продаји капитала и имовине јавним тендером<sup>20</sup> јасно је прописано када се може оглашавати јавни тендер неуспелим, а Уредбом о продаји капитала и имовине јавном аукцијом<sup>21</sup> ко може да одлучи да поништи јавну аукцију. Ни једним прописом, оглашавање тендера неуспелим односно поништај аукције, у вршењу надзора није дато у надлежност Министарству. Због тога се оваква решења Министарства не могу сматра-

<sup>20</sup> ("Службени гласник РС", бр. 45/01...98/09)

<sup>21</sup> ("Службени гласник РС", бр. 52/2005 и 98/09)



ти одлукама донетим у поступку надзора већ управним актима у смислу члана 6. претходног ЗУС-а и члана 3. ЗУС-а, јер се њима одлучује о правима учесника јавног тендера односно аукције која би могли да стекну у поступку приватизације па се на овај начин незаконито преузима надлежност другог органа.

О томе се изјаснио Врховни суд Србије кроз своју пресуда:<sup>22</sup>

**"У оспореном решењу тужени није навео прописе на основу којих је овлашћен да поништи јавни тендер, а посебно да то учини у вршењу надзора. На тај начин је учинио повреду правила поступања из чл. 199. ст. 1. и 197. ст. 1. ЗУП-а, при чему образложење не садржи разлоге који упућују на одлуку у диспозитиву, а због погрешне примене материјалног права и увод оспореног решења је у супротности са осталим деловима."**

На сличан начин се Врховни суд Србије изјаснио и кроз своју пресуду:<sup>23</sup>

**"Одредбом члана 45. Уредбе о продаји капитала и имовине јавном аукцијом прописано је да Агенција за приватизацију може поништити аукцију из таксативно наведених разлога. Ова норма је императивног карактера и њоме је изричито одређено ко и под којим условима може поништавати аукцију па стога ни један други орган па ни тужено министарство не може користити то право резервисано једино и само за Агенцију за приватизацију."**

Поред тога решење којим се јавни тендер поништава од стране Министарства је пример драстичног кршења ЗУП-а због погрешне примене одредби чл. 254. до 259. тог закона, јер се наводно доноси у поступку службеног надзора, а применом ових одредби. Овим одредбама се прописују ванредна правна средства поништај и укидање на основу службеног надзора и оглашавања решења ништавим, која подразумевају постојање коначног решења којим се окончава одређена врста управног поступка што у овом поступку није случај, јер поступак продаје капитала јавним тендером није био окончан. При томе орган није имао у виду да вршење службеног надзора не подразумева обавезну примену ванредног правног

<sup>22</sup> Пресуда Врховног суда Србије У. 10552/07 од 10.3.2009. године

<sup>23</sup> Пресуда Врховног суда Србије У. 8055/07 од 05.11.2008. године

средства поништаја и укидања по основу службеног надзора односно оглашавања решења ништавим. Овакви недостаци оспореног решења имали су за последицу да је приликом његовог доношења учињена повреда правила поступања која је била од утицаја на решавање ствари, тако да је ово решење као незаконито било неопходно уклонити из правног промета што је за последицу имало уважавање тужбе и његов поништај.

О томе се изјаснио Врховни суд Србије кроз своју пресуду:<sup>24</sup>

**"Вршење надзора над применом Закона и подзаконских аката донетих на основу њега, не значи обавезну примену ванредних правних средстава поништај и укидање по основу службеног надзора и оглашавања решења ништавим. Њихова примена подразумева постојање коначног решења у управном поступку које се од стране надлежног органа може поништити или укинути односно огласити ништавим, а у конкретном случају тужени је пре окончања поступка продаје капитала јавним тендером у фази отварања понуда, поништио јавни тендер."**

#### **Надзор надлежног одбора Народне скупштине РС**

Одредба члана 62. Закона даје овлашћење надлежном Одбору Народне скупштине Републике Србије да врши контролу над радом Владе и Министарства у спровођењу поступка приватизације. Ово овлашћење дато Законом има основ у Уставу, јер Народна скупштина као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, на основу члана 99. Устава бира Владу и надзире њен рад. Из овога следи да је оваквим надзором Народна Скупштина овлашћена да преко Владе надзире државну управу. Ради се о политичкој контроли која се тиче спровођења политике и примене закона од стране органа управе. Надлежни одбор у оквиру свог делокруга разматра предлоге закона и других аката, прати спровођење политике Владе, извршавање закона и других акта, разматра план рада и извештај надлежног министарства и другог државног органа, организације и тела,....даје сагласност на акте државних органа, организација и тела који ове акте, у складу са законом подносе скуп-

<sup>24</sup> Пресуда Врховног суда Србије У. 10552/07 од 10.3.2009. године

штине на сагласност и др., што је све прописано чланом 44. Пословника. Из одредбе члана 46. Пословника произилази да је један од сталних, Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику. У његовој надлежности по члану 54. став 1. Пословника, је разматарање закона и других питања, поред осталих и из области приватизације, при чему је чланом 297. Пословника прописано да се одредбе члана 46. до 67. овог пословника које се односе на број и делокруг одбора, примењују од конституисања Народне скупштине у новом сазиву, а чланом 295. став 1. Пословника да постојећи одбори настављају рад у складу с досадашњим делокругом до конституисања Народне скупштине у новом сазиву.

Иначе, по одредби члана 43. претходног Пословника, произилази да је један од сталних, Одбор за приватизацију. У његовој надлежности по члану 58. претходног пословника је разматрање предлога закона, другог прописа и општег акта и друга питања из области приватизације; разматрање месечних извештаја Министарства надлежног за послове приватизације о стању поступка приватизације, закљученим уговорима о продаји капитала, односно имовине, покренутим поступцима приватизације и раду субјеката надлежних за спровођење поступка приватизације и давање Народној скупштини мишљења и предлога у вези са овим питањима. Овим чланом су одређена и овлашћења Народне скупштине у надзору над поступком приватизације.

Акти које Народна скупштина доноси (закон, буџет, план развоја, просторни план, завршни рачун, пословник, декларација, резолуција, препорука, одлука, закључак и аутентично тумаче акта који доноси) имају карактер општег акта и ако би неки од њих били донети у вршењу надзора над радом Владе и Министарства у поступку приватизације (на пример: одлука, закључак, препорука) они не би могли да буду везани за праксу Управног суда, јер овај суд у управном спору не може да испитује законитост општих аката. Овај одбор нема инстациону надлежност, јер својим одлукама не може да утиче на правну судбину одлука органа над којима врши надзор, али зато може бити доведено у питање поверење Влади, односно члану Владе, постоји могућност постављања посланичких питања, интерпелације, молби, жалби, петиција и друго.

### **З а к љ у ч а к**

Имајући у виду све напред наведено може се са сигурношћу закључити:

**Вршење надзора (контроле) у поступку приватизације је неопходно и оно је гарант несметаног и законитог спровођења овог друштвеног процеса. Надлежни за његово вршење су: Агенција за приватизацију, Министарство надлежно за послове приватизације, Влада и Одбор за приватизацију Народне Скупштине РС.**

**У вршењу овог надзора постоје две врсте контроле и то: контрола у ужем смислу, чији је предмет законитост вођења поступка јавног тендера и аукције која представља инстанциону надлежност након које настаје могућност судске контроле у управном спору, и контрола у ширем смислу (обавеза достављања извештаја, одговорност за непредузимање радњи...).**

**Министарство надлежно за послове приватизације није овлашћено да у вршењу надзора над поступком приватизације поништава јавни тендер, односно аукцију.**

**Не може се спајати решавање у управним стварима у којима се одлучује по приговору на законитост јавног тендера односно јавне аукције и поступак вршења надзора.**

Др Јадранка Ињац,  
судија Управног суда

## УПРАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ПОРОДИЦЕ

У разматрању управноправне заштите породице, у нашем правном систему, основано је предходно размотрити један број питања која су везана или непосредно утичу на врсту, обим и перспективе управноправне заштите породице.

Управноправна заштита породице, као и други облици правне заштите претпостављају непосредно учешће државе и њених органа у остваривању одређених породичних односа. Оваква интервенција и улога државе, *in adiecto* је у супротности са основним појмом и бићем породице која се заснива на пуној слободи и слободној вољи да заснује породицу и организује слободно породицу и свој живот у њој. Такав став и принцип је садржан и у основном међународном акту који се бави гарантовањем људских права – римској Европској конвенцији о људским правима из 1950. године. Овом конвенцијом, у члану 8., као једно и прво од права на поштовање приватног и породичног живота, изричито се гарантује да "свако има право на поштовање свог породичног живота, дома ..." Овакво опредељење односно самосталност и независност људи на коришћење овог права изричито се подцртава у тачки 2. истог члана Конвенције којим се, начелно чак и држави, забрањује да се меша у вршење овог права, одредбом да "јавне власти се неће мешати у вршење овог права ...".

Наведено дефинисање породице као производа потпуне слободе његових чланова да потпуно слободно и независно од било кога уреде своје односе у основи је производ утопијског и нереалистичког посматрања и третирања породице. Наиме, полазећи од значаја породице и односа који се у њој уређују, као и последица које из таквих односа настају не само за чланове породице него и за ширу заједницу, основано је породицу и породичне односе довести у корелацију са јавним поретком, дефинишући исти најшире као фундаменталне оквире друштва, или друштвену зајед-

ницу. На тај начин се даје опредељење да је потреба сагледавања и значаја породице и породичних односа шира од система и оквира императивног правног регулисања, односно законског уређења.

То је био разлог због чега су и у поменутој Европској конвенцији о људским правима, у члану 8. тачка 2. аутори прокламовано прво на поштовање приватног породичног живота и дома, условили тако да то право важи, односно јавне власти се неће мешати у вршење овог права "сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других".

Из свега изнетог као неспорно се може закључити да породица и односи који настају у њој нису (а историјски готово никад и нису били) препуштени само њеним учесницима. Управо због огромног значаја који породица и односи који се у њој успостављају имају најважније и највеће вредности друштвене заједнице (репродукција становништва, формирање младих и др.), све савремене државе се баве уређењем ових односа, путем правне регулативе, која укључује *ipso facto* и потребне и предвиђене мере принуде. Ови односи се, по правилу, уређују законима и другим прописима, које доносе држава и њени органи. Притом се, у највећој могућој мери, штити усвојени модел породице и породичних односа, и опредељује обим и начин интервенције државе и њених органа, односно потребних мера које треба предузимати ради остваривања утврђених циљева.

Држава своју нараслу функцију остварује, пре свега, правном регулативом, коју у све већој мери карактеришу реализам у регулисању односа и појава, односно кретања у породици, са могућом дозом неутралности и остављања могуће мере слободе учесницима породице – уже и шире. Основано је дати осврт на начин регулисања односа у породици и саме породице, односно на карактеристике и садржину управноправне заштите породичног права. Пре разматрања и оцене нашег система породичног права, сврсисходно је указати на систем породичног права у другим, пре свега, европских земљама.

Глобална политика и опште опредељење највећег броја земаља са сарадњом у свим областима, изражена посебно у потреби олакшавања кретања људи, капитала и роба, условила је и потребу да се у највећој ме-

ри тежи ка унификацији и хармонизацији правних система појединих земаља. Тај процес је посебно карактеристичан за правне системе европских земаља (засад колоквијално он се назива "европеизација права") и то не само за земље које су чланице Европске уније, него и остале европске земље, пре свега чланице Савета Европе, али и остале европске земље. Учешће у том процесу од посебног је значаја за нашу земљу, будући да је Србија чланица Савета Европе и да неспорно тежи да постане чланица Европске уније.

Процес хармонизације и унификације права европских земаља односи се у пуној мери и на системе породичног права. Хармонизација, а посебно унификација се врши најчешће и најефикасније доношењем и ратификацијом конвенција. Бројне су конвенције које су донете а које регулишу непосредно питања из домена породичног права, с тим да су од значаја и конвенције које се баве регулисањем и других питања, поред породичних, и које имају шири, универзалнији значај, па су за правно регулисање породице и породичних односа основни правни докуменат. Поменућемо две најважније.

То је, већ поменута, Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, која је донета 1950. године у оквиру Савета Европе /Србија је као члан Савета Европе ратификовала ову конвенцију./ Са аспекта породичног права, посебно су значајне одредбе поменутог члана 8. – право на поштовање породичног живота; члан 12. – право на склапање брака између мушкарца и жене и заснивање породице и члана 14. – коришћење и уживање права и слобода без икакве дискриминације, посебно оних које се односе на пол, расу, вероисповест, боју, језик, политичку и националну припадност, имовински статус и др.

Европска унија је у потпуности акцептирала поменуту Конвенцију о људским правима ... тако што је још Римским споразумом из 1957. године (којим је Унија основана), у члану 6/2 прописано да "Унија треба да поштује основна права, гарантована Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, која је потписана у Риму 4. новембра 1950. године, као резултат уставних традиција заједничких за државе чланице, као опште принципе комунитарног права." Уколико дође до повреде или кршења одредби Конвенције од стране држава – чланица, Унија је на

основу Римског споразума овлашћена да упути одговарајуће препоруке држави – чланици која је повредила Конвенцију.

Пратећи и анализирајући развој породице и односа који настају у њој и око ње а који се регулишу нормама породичног права, Унија је оценила да поменуте норме Европске конвенције о људским правима, које су фундаменталне за системе породичног права земаља – чланица, нису довољне, посебно обзиром на до сада остварени степен људских права. То је био разлог да се у 2000. години у Унији усвоји посебна Повеља о основним правима Европске уније. Полазећи и реafirмишући основна права и слободе садржане у Европској конвенцији о људским правима, Повељом су та и нека нова права и слободе третирани шире, односно предвиђена је или ефикаснија заштита за повреду већ у Конвенцији третираних права и слобода или су предвиђене измене и заштита и неких нових права. Навешћемо неколико примера за овакве тврдње.

Одредбом члана 33/1 Повеље обухватније и конкретније се дефинише заштита породице и професије, тако што се указује да породица има право на правну, економску и социјалну заштиту, конкретизујући право на заштиту (пре свега мајке) од отпуштања са посла из разлога материнства, као и право на плаћено одсуство услед порођаја или усвојења.

Већ је поменуто да се одредбом члана 12. Европске конвенције гарантује право на склапање брака између мушкарца и жене и право да загнују породицу "у складу са унутрашњим законима који уређују вршење овог права". Повељом Европске уније, пак право на брак, па и на заснивање породице гарантује се сваком, ако је у складу са националним правом. Из оваквог одређења произлази да право на брак и склапање породице имају не само мушкарац и жена него и хомосексуални парови, наравно ако је то предвиђено националним законима. Овако, широко предвиђено право на брак и породицу и хомосексуалаца, ближе је гарантовано и чланом 21. Повеље, којим се регулише забрана дискриминације, али из далеко више разлога него у Европској резолуцији. Тако, забрањена је дискриминација по основу пола, расе, боје, етничког и социјалног порекла, генетских особина, религије или вере, политичког и другог мишљења, припадности националној мањини, имовине, рођења, неспособности, година или полне оријентације. У односу на Европску конвенцију нове су забра-



не дискриминације због генетских особина, неспособности, година и полне оријентације.

Наведени акти Савета Европе, Европске уније, као и већи број других резолуција и докумената, које су ова тела усвојила, чине основу за остваривање значајног циља у правном регулисању породице и породичних односа – хармонизацији и унификацији, односно изради јединственог европског породичног законодавства. У односу на друге правне системе, где се значајно одмакло у њиховој унификацији, на стварању јединственог породичног законодавства се учинило најмање. Разлози су у врло великим разликама између породичног законодавства земаља – чланица, што је последица великих разлика у културама, обичајима, традицијама тих земаља. Свеједно, стварање јединственог система европског породичног законодавства остаје као један од приоритетних циљева у интегрисаној Европи.

Из поменутих, Европске конвенције и Повеље Европске уније, а тако је и са свим другим конвенцијама и документима у којима се третира породица, неспорно је да су и разлози за њихово доношење али и њихова садржина и циљ – заштита породице. Потреба да се инструментима права, укључујући и мере државне принуде, заштити породица, настала је у моменту када породица више није могла сама да извршава своју социјалну функцију. Нажалост, савремена кретања, посебно демографска, показују да је породица у све већој мери у кризи, што захтева и сразмерно повећање мера заштите. Притом, заштиту треба да ужива породица као заједница, односно да се мере заштите односе на целу породицу и обезбеде њен опстанак и развој као целине. Неке појаве па и некритична афирмација неких модернијих слобода не доприносе остваривању оваквог циља.

Поред заштите породице као целине, неспорно је да постоји јавни интерес, па самим тим и правна заштита, и свих учесника односно појединаца који су учествовали у стварању породице, или су учесници у њеном функционисању. Тако предмет заштите су институције породице као што су брак и сви елементи његовог закључивања и функционисања, а посебно заштита права и обавеза одговорности брачних супружника, односно лица која су брак закључила. Посебно је значајна заштита породичних права деце, у свој комплексности и инструментима заштите.

Србија је, као земља са традицијом у поштовању породичних и других цивилизацијских вредности, основне институте заштите породице, као уосталом и осталих људских права и слобода, уградила у своје законодавство. Тако у основном законском акту – Уставу Републике Србије, донетом 2006. године, у члану 66. Устава, као једно од основних људских права и слобода предвиђена је посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Основна садржина овог уставног одређења заштите тиче се пружања посебне подршке и заштите мајци пре и после порођаја, заштите детета о коме се родитељи не старају или су деца ометена у физичком и психичком развоју. Заштита се односи и на забрану рада деце или рада штетним за њихово здравље или морал.

Наравно, поред ове основне уставне одредбе о породици, Устав пружа заштиту и низу других права и слобода из корпуса, шире гледано, породичног права грађана. Тако, Уставом се прокламује и право на закључење брака (додуше само између мушкарца и жене), као и равноправност супружника у браку; слободу одлучивања о рађању; посебна права детета и њихову заштиту од физичког, психичког, економског и сваког другог искоришћавања и злоупотребљавања; права и дужности родитеља.

Обезбеђење остваривања и ближе уређење начина, услова и инструмената заштите, најшире речено, породице, као и уређење других односа како чланова породице тако и осталих субјеката, укључив и органа државе, врши се пре свега законима, као и другим правним актима. У Републици Србији основне и најбитније односе у породици и везане за породицу уређује Породични закон. Наравно, поред овог закона, поједина питања везана за породицу уређују други закони, на пример Закон о финансијској подршци породици са децом, са одговарајућим подзаконским актима, као и други закони и прописи.

Породични закон, као основни у овој области, уствари је акт којим је кодификовано породично право у Србији. Поред основних одредби, њиме је, у 363 члана уређен највећи део материје породице и породичних односа. То је учињено правним уређењем брака, односа родитеља и деце, усвојења, хранитељства, издржавања, имовинских односа, заштите од насиља у породици, личног имена ....

Посебан део Породичног закона чини прописивање специфичности поступка пред државним органима из области коју регулише тај за-

кон. Две су основне групе поступака: пред судом и пред управним органима. Поступци у вези са породичним односима који се воде пред судовима односе се на решавање брачних спорова, спорова око материнства и очинства, личног имена, заштите права детета, поништења усвојења, затим спорова око материнства и очинства, личног имена, заштите права детета, поништења усвојења, затим спорова око издржавања и заштите насиља у породици. У овим споровима, који се воде пред надлежним судовима решавају се, пре свега спорна статусна питања. Сигурно је, међутим, да је судска надлежност далеко шира, посебно у парницама које произилазе или имају основ у породичним односима као и у кривично-правној заштити угрожених чланова породице и других учесника у породичним односима, што, због нажалост све веће учесталости, добија све више на значају.

Посебну групу чине поступци који се воде пред органом управе, а који су регулисани Породичним законом. У одељку "Поступак пред органима управе" у члановима од 290. до 341. Породичног закона, регулисана су четири посебна поступка који се воде пред органима управе, а којима се решавају питања и материја породичних односа, односно појединих садржаја који обезбеђују управно правну заштиту породице. То су послови везани за склапање брака; поступак признања очинства; поступак заснивања усвојења и поступак стављања под старатељство. Битне карактеристике ових поступака су да се воде пред стварно и месно надлежним државним органима, да се воде по правилу по прописима који регулишу општи управни поступак, а уколико се ради о поступцима пред органима старатељства, уз правила општег управног поступка, примењују се стручне методе социјалне заштите.

Посебно је значајно напоменути да коначна управна решења и у овој материји могу бити предмет управног спора, односно судске заштите, што ће бити илустровано са појединим примерима пре свега из праксе Врховног суда Србије.

**Поступак склапања брака.** Брак је у целости регулисан Породичним законом, који одређује да "брак склапају два лица различитог пола давањем изјава воља пред матичаром" (члан 15. Породичног закона). Овакво законско одређивање брака, имплицира неколико питања од којих су два посебно занимљива.

Из дате и цитиране одреднице брака по Породичном закону, неспорно је да брак склапају два лица различитог пола. Такво решење је, уосталом, постојало и у свим и ранијим законима, укључив и прописе Цркве по којима се закључивао црквени брак. Међутим, овакво решење је, као што је већ напоменуто, у пуном сагласју са одредбом члана 12. Европске конвенције о људским правима. Остаје, међутим отворено питање компатибилности оваквог решења са касније усвојеном Повељеом Европске уније, што можда, у овом тренутку и није посебно актуелно обзиром на перспективе уласка Србије у Европску унију.

Друго питање, које директно кореспондира са одредбама Породичног закона о поступку склапања брака (чланови 292-304. Породичног закона) ближе се уређује сам поступак и посебна улога матичара, која је врло значајна, јер он је орган који у потпуности руководи пословима и поступком. Оваква улога матичара је битно другачија и нова у односу на ранији период, када је матичар имао улогу стручног лица које је помагало и обављало стручно-техничке послове око склапања брака, а сам брак се склапао не пред матичаром него пред скупштином општине као органом власти, односно овлашћеним представником тог тела.

Одредбама Породичног закона о поступку склапања брака ближе су уређене поједине фазе поступка и њихови учесници, са свим правима, обавезама и овлашћењима, као што су: подношење захтева за склапање брака са прописаним потребним документима; поступање матичара у вези поднетог захтева (оцена да ли су испуњени сви услови за склапање брака, указивање супружницима на правне последице брака, одређивање места и времена склапања брака и др.), обављање чина склапања брака, уписивање у матичну књигу. Из изнетог је неспорно да је закључење брака у потпуности управни акт који се води пред органима управе, уз прописани наведени поступак и уз примену, у свему осталом, прописа којима се уређује управни поступак. Чињеница да нема приговора и жалби у значајнијем обиму на управне акте из овог поступка, а посебно управних спорова, говори у прилог оцени да је то последица, поред осталог, и доброг уређења овог поступка.

**Поступак признања очинства.** Овај поступак представља други посебан поступак из области породичног права који се води пред органима управе, и чини један од инструмената управноправне заштите породи-

це. Њиме се дефинишу процесне радње и овлашћења управног органа које овај има и треба да спроведе да би се легализовао акт којим се признаје очинство. И овај поступак, по правилу, води матичар, а сам поступак има за циљ да се воља једног мушакрца да призна очинство, упише у матичне књиге, и на тај начин учини веродостојном. Сам поступак почиње изјавом лица које признаје очинство коју он непосредно даје пред матичарем који води матичну књигу где је уписано дете којем се признаје очинство. Ова изјава је валидна уколико се са њом сагласи мајка, у противном поступак признања очинства престаје да буде управни поступак, већ се сели у надлежност суда. Уколико је дату изјаву о признавању очинства признала и мајка, односно уколико су испуњени сви предвиђени услови, матичар то констатује и врши упис признања очинства у матичну књигу рођених за дете коме је признато очинство. Наравно, да се на овакав начин врши признање очинства само у случајевима добровољног признања и уз сагласност мајке – у свим другим случајевима покреће се поступак тужбом код надлежног суда.

Сама чињеница да се поступак признања очинства на овај начин заснива на потпуној усаглашености воља мајке и лица које признаје очинство, указује на оцену да су спорови, који настају у спровођењу овог поступка, врло ретки. Биће, међутим занимљиво искуство из једног спора који се водио код Европског суда за људска права о забрани дискриминације, по тужби данског држављанина Rasmunseна против Краљевине Данске<sup>1</sup>.

Rasmunsen је у складу са прописима своје земље, Краљевине Данске, склопио брак 1966. године, у коме су рођена два детета: дечак и, млађа, девојчица. Rasmunsen је основано сумњао да није он отац другорође-ног детета – девојчице, али због очувања брака није покренуо поступак оспоравања очинства. Свеједно, брак се распао, Rasmunsen је плаћао алиментацију за оба детета, па је 1975. године предузео извесне мере за покретање поступка оспоравања очинства. Сам поступак није тада покренуо јер је са супругом потписао споразум по коме је наставио да плаћа алиментацију само за сина али не и за ћерку, чиме је супруга недвосмислено признала да Rasmunsen није отац другог детета. Након тога, брак је разве-

---

<sup>1</sup> Збирка одлука о људским правима-пресуде Европског суда за људска права о забрани дискриминације, Београдски центар за људска права

ден, мајка је добила право старатељства а Rasmunsen обавезу да плаћа алиментацију за оба детета. Супруга је, на основу тога, затражила плаћање пуне алиментације за оба детета, истичући да је ранији споразум не обавезује. Rasmunsen је тек јануара 1976. године поднео захтев за покретање поступка за испитивање очинства. Првостепени суд и све друге инстанце у Данској су одбиле тај захтев Rasmunsena због застарелости.

Како су наведени строги рокови прописани само за покретање патернитетског спора од стране мужа, Rasmunsen је поднео представку Европском суду за људска права о забрани дискриминације. Европски суд је нашао да је постојећа разлика у погледу рокова за покретање поступка између мушкарца и жене у данском законодавству дискриминаторна и поред чињенице да је мотивисана проценом данског законодавца да су интереси мајке и детета идентични, па због тога су рокови за њих исти и блажи него за оца. Овакав приступ је подржао и Европски суд, полазећи од чињенице да државе имају право на слободну процену, да су разлике између држава у овој области врло изражене и да у конкретном случају суд цени да постојеће разлике у погледу рокова, којима се фаворизују деца и са њима изједначавају мајке, нису несразмерне и дискриминаторне.

Изнети пример, мада нема много непосредних додира са српским законодавством и правним системом, добро илуструје становиште Европског суда по коме није свака дискриминација, дискриминација коју треба теритирати као недозвољену и спречити њено постојање већ се тако треба третирати само она дискриминација која није дозвољена, односно ону дискриминацију која се као таква третира у европском праву (Европска конвенција) и пракси Европског суда.

Притом се отвара низ питања и дилема од оних о критеријумима за препознавање дозвољених и недозвољених дискриминација, до тога да ли све дискриминације имају исти значај и тежину, да ли би био исти став Европског суда да се, у конкретном случају, радило о дискриминацији, на пример, по основу расе а не по полу, као у овом случају. У сваком случају, овакви спорови и заузети ставови Европског суда морају бити анализирани и сагледавани ради унапређења заштите породице у нашим условима.

**Поступак заснивања усвајања.** Усвојење по Породичном закону представља посебан поступак који има за циљ пуну заштиту детета и

остваривање његових најбољих интереса тиме што ће, у условима када су из врло различитих разлога, природни родитељи у том спречени, да се омогући да бригу и старање о детету преузму друга лица – усвојитељи. Поступак усвојења је административни поступак. Води се пред органом старатељства (у нашим условима то су, пре свега, центри за социјални рад).

Иницијативу за покретање поступка дају будући усвојитељи, родитељи или старатељ детета, или сам орган старатељства. Орган старатељства врши избор старатеља, при чему је искључив критеријум остваривање интереса детета. После периода прилагођавања и по његовом успешном окончавању, орган старатељства доноси решење о усвојењу којим се врши избор усвојитеља. Исти орган, по уручењу решења о усвојењу, и на основу тог решења, доноси посебно решење о новом упису рођења усвојеника, којим у матичним књигама рођених имена родитеља детета замењују се именима усвојитеља.

Орган старатељства прослеђује податке о усвојењу ради уписа тих података у Јединствени лични регистар усвојења, који води Министарство надлежно за социјалну заштиту.

Поступак усвојења се води без присуства јавности, односно јавност је искључена.

**Поступак стављања под старатељство.** Старатељство представља традиционалан и врло раширен и ефикасан инструмент заштите лица која нису у могућности да сама организују своје животне активности и заштите ефикасно своје интересе. Иницијативу за покретање поступка могу дати установе здравства, образовања, социјалне заштите, судски и други државни органи, удружења и грађани, с тим да сам поступак води орган старатељства, који и покреће поступак по службеној дужности. Поступак је хитан и у његовом вођењу јавност је искључена. Уз претходну проверу и сагледавање да ли су испуњени сви законски услови, орган старатељства доноси решење о стављању под старатељство одређеног лица, којим одређује старатеља и његова права и дужности. Решење о старатељству се доставља органу који води матичне књиге рођених штићеника, а сам орган старатељства води посебну евиденцију о штићеницима.

У поступку старатељства, у коме се одлучује о врло деликатним и осетљивим односима и, често, супростављеним и непомирљивим интересима, значајан број првостепених одлука бива оспораван у жалбеном поступку, односно бива предмет вођења управног спора. Дајемо два таква примера.

Склопљени брак два наша држављанина је правоснажно разведен у Швајцарској, с тим да је троје деце поверено на даље старање мајци. Отац је, једно од деце, противно одлуци суда, довео у Србију, и о њему су се старали, поред њега и његови родитељи, деда и баба детета. Отац је усмртио мајку детета у Србији где му је одређен и притвор, а дете је наставило да живи код деде и бабе, који су доброг имовног и здравственог стања и потпуно способни да се о њему старају. Власти у Швајцарској су, међутим, поставиле за старатеља за сво троје деце држављанина Швајцарске, из Управе за туторство, који је и покренуо поступак за повратак детета у Швајцарску, а на основу Хашке конвенције о грађанско-правним аспектима међународне отмице деце из 1980. године, која је ратификована 1991. године ("Службени лист СФРЈ", бр. 7/91). Поступајући у складу са овом Конвенцијом, Министарство за рад и социјалну политику наше земље је поништило првостепено решење којим је малолетном детету за старатеља постављена баба, односно мајка нашег држављанина. Овакво становиште је заузео и Врховни суд, решавајући у управном спору, покренутом против поменутог решења Министарства, потврђујући став тог органа који је по службеној дужности, вршећи управни надзор, поништио првостепену одлуку, чиме су у потпуности испоштоване одредбе и обавезе из наведене Хашке Конвенције.

Други пример се односи на оцену ваљаности поступка органа старатељства о постављењу привременог стараоца. Притом, орган старатељства је испоштовао прописане фазе поступка, тако што је своју одлуку засновао на позитивној оцени о привременом стараоцу коју су дали психолог, социјални радник и правник, као и стручни тим органа старатељства. Овакву оцену је изнео и другостепени орган у управном поступку, као и Врховни суд у управном спору, одбијајући поднету тужбу, других заинтересованих лица.



**Финансијска подршка породици са децом. - Посебан вид заштите породице представља непосредна материјална интервенција државе.**

Посебно значајан облик заштите породице представља непосредна материјална, односно финансијска интервенција државе, ради остваривања основних циљева очувања и развоја породице као основног чиниоца социјалне и демографске, али и развојне политике земље. Основни облици финансијске подршке породици, као и друга питања везана за ову област уређена су Законом о финансијској подршци породици са децом из 2002. године, и другим актима а пре свега Правилнику о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом из 2002. године. Поменути закон је дефинисана породица и појам заједничког домаћинства, чиме су ближе детерминисани субјекти на које се Закон односи.

Законом је предвиђено шест облика финансијске помоћи као и услови и друге околности које одређују ко има право и на коју врсту финансијске помоћи, у ком износу, периоду и др. Права на финансијску подршку чине:

- накнада зараде за време породилског одсуства и ради неге детета;
- родитељски додатак;
- дечји додатак;
- накнада трошкова боравка деце у предшколској установи за децу без родитељског старања;
- накнада трошкова боравка деце у предшколској установи за децу ометену у развоју, и
- регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица.

Висина, период исплате односно трајање права сваке од поменутих накнада или додатака и други битни елементи утврђују се у поступку који воде надлежни органи управе, тако да и ова област чини посебан и значајан сегмент управноправне заштите породице.

Поменути Закон о финансијској подршци породице са децом и поменути правилник, право на накнаду, односно додатак условљавају низом чињеница, везаним за материјално стање породице, али и за друге околности које се утврђују у поступку пре свега на основу поднетих писмених али и других доказа. Та чињеница као и друге околности (честа промена стања, тешкоћу у провери понуђених доказа) битно утичу на сложеност поступка у утврђивању права на накнаде или додатке на основу наведених прописа, што има за последицу да се врло често оспоравају првостепена решења подношењем жалби, али и покретањем управних спорова. Најчешће се ради о оцени да ли поједини приходи или поседовање поједине имовине искључују право на новчану накнаду. Дајемо неколико примера.

Првостепеним решењем је ускраћено право на дечији додатак јер корисник поседује гаражу која је физички одвојена од стана, па се сматра посебном непокретности, суд је, наравно стао на становиште да гаража, као помоћни објекат, саграђена на истој парцели, служи и у функцији је главног објекта – стана, па то није разлог да се не призна право на дечији додатак.

Из одредбе члана 6. став 1. наведеног Закона о финансијској подршци породици са децом проистиче да се право на дечији додатак може остварити уколико подносилац захтева, односно члан његове породице не поседује непокретност на територији Србије и Црне Горе, осим одговарајућег стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице. По схватању суда<sup>2</sup> помоћни грађевински објекат јесте објекат који служи за искоришћавање главног грађевинског објекта. Зато поседовање гараже, као помоћног грађевинског објекта сазиданог на истој грађевинској парцели, који је у функцији коришћења главног одговарајућег стамбеног објекта, без обзира да ли се то налази у саставу грађевинског објекта заједно са главним објектом или одвојено од главног објекта, не представља сметњу за остваривање права на дечији додатак. Одговарајућим стамбеним објектом пак, у смислу наведене одредбе члана 6. став 1. Закона сматра се онај стамбени простор који одговара потребама појединца односно породице, заједно са гаражом, који служи за његово коришћење.

---

<sup>2</sup> Пресуда ВСС У. 1086/06 од 13.07.2006.г.

У једном случају оспорено је и право на дечји додатак, јер корисник остварује, поред пензије, и приход за туђу негу и помоћ. Суд је у својој пресуди<sup>3</sup> стао на становиште да тај приход не може утицати и на право на дечји додатак, јер није ни пензија ни ивалиднина, тако да та примања по основу туђе неге и помоћи не улазе у приходе породице.

У другом случају, право на дечји додатак је оспорено зато што је корисник члан домаћинства узео у закуп пословни простор. Суд основано истиче да корисник нити је власник нити остварује приход – напротив он закуп плаћа, па то није основ за оспоравање права на додатак.

По ставу Врховног суда Србије<sup>4</sup>, био је погрешан закључак и првостепеног и туженог органа да тужилац поседује пословни простор у закупу као непокретност која није саставни део стамбеног простора, па стога не испуњава услове из члана 6. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом, за признавање права на дечји додатак. Ово стога што је наведеном одредбом Закона прописано да се права предвиђена тим законом која су условљена материјалним положајем, могу остваривати уколико подносилац захтева, односно чланови његове породице, не поседују непокретности, осим стамбеног простора који одговара њиховим потребама. Због тога у поступању и првостепеног и другостепеног управног органа није утврђена одлучна чињеница о томе да ли тужилац поседује стамбени или пословни простор од чијег издавања у закуп би могао да остварује приходе – у смислу одредбе члана 6. Закона о финансијској подршци породици са децом. Дакле, према ставу суда, право на дечји додатак не могу остварити лица која имају својину на пословном простору па стога могу да буду у позицији да остваре приходе по основу издавања и закупа тог простора. Смисао цитиране одредбе није да обухвати круг лица која су узела у закуп одређен пословни простор ради обављања пословне делатности јер, плаћање закупнине представља за њих расход, а не приход, у смислу одредби Закона о финансијској подршци породици са децом, због чега узимање у закуп пословног простора не представља разлог за одбијање захтева за признавање права на дечји додатак.

Остваривање права на дечји додатак могуће је и у ситуацији када родитељ детета, које се школује у школи која се налази ван места преби-

<sup>3</sup> Пресуда ВСС У. 7367/08 од 10.03.2009.г.

<sup>4</sup> Пресуда ВСС У. 7777/05 од 28.06.2006.г.

валишта и има статус редовног ученика, живи у породичној заједници својих родитеља, под условом да су испуњени и остали законом прописани услови а то је да родитељ има пребивалиште на територији Републике Србије и да има држављанство Савезне Републике Југославије, као и да остварује здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање. Правни став суда изнет у одлуци<sup>5</sup> према коме није постојао правни основ за непризнавање права на дечји додаток за дете које живи у породичној заједници својих родитеља, је да је без значаја позивање управног органа на чињеницу да се дете школује у другом граду, јер та чињеница не искључује родитеља од непосредне бриге о детету, па самим тим и од признавања права на дечји додаток будући да је правни основ за признавање овог права у примени одредбе члана 17. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом, по којој има право на остваривање дечијег додатка за дете, јер врши непосредну бригу о детету.

Одредбом члана 14. Закона прописано је да родитељски додаток остварује мајка за прво, друго, треће и четврто дете под условом да је држављанин Србије и Црне Горе, да има пребивалиште у Републици Србији и да остварује права на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање. Само формално пребивалиште у Републици Србији не омогућава право на родитељски додаток у смислу цитиране одредбе Закона јер у случајевима када мајка са децом фактички не живи у месту које је пријавила као своје пребивалиште у Републици Србији, (већ стварно дуги низ година живе у иностранству) у том случају за дете на основу чијег рођења тражи родитељски додаток не може остварити ово право обзиром да за то нису испуњени законом прописани услови.

Посебно осетљиви јесу случајеви када се родитељи не споразумеју код кога ће од њих дете да живи, тада одлуку доноси орган старатељства при чему испитује све околности које су од значаја за доношење одлуке о поверавању детета на чување и васпитање једном од родитеља. У највећем броју случајева малолетна деца поверавају се на чување и васпитање мајци, иако Центри за социјални рад у оваквим случајевима посебно сагледавају родитељски потенцијал оба супружника, њиховог односа према детету као и мотивације. У таквим ситуацијама када се процењује да оба родитеља имају добре капацитете и топао однос са дететом углавном због

<sup>5</sup> Пресуда ВСС У. 1579/05 од 19.10.2005. г.

календарског узраста детета и његову већу упућеност и емоционалну везаност дете се поверава мајци, а притом, обзиром на процену интереса детета да у његовом васпитању и подизању у значајној мери мора да партиципира и родитељ којем није поверено чување детета, тада се на посебан начин уређује и начин одржавања личних односа родитеља коме дете није поверено и детета. Ретке су ситуације поверавања детета оцу али у таквим случајевима од посебног значаја је мишљење и став Центра за социјални рад који, посебно имајући у виду члан 12. Конвенције Уједињених Нација о правима детета, посебно води поступак у којем саслушава родитеље, прибавља појединачне наводе стручних радника (социјалног радника, психолога и педагога), и доноси један тимски закључак о томе коме ће се од родитељ дете поверити на чување. Притом, уколико је дете старијег узраста у поступак се уводи и дете и обавља обрада његовог психофизичког статуса, положаја и статуса домаћинства оца. У једном случају<sup>6</sup> суд је потврдио такву одлуку Центра за социјални рад имајући посебно у виду и жељу детета да пређе код оца јер је то била и жеља и воља и интерес детета да остане у домаћинству оца где постоје сви услови за успешну реализацију дететових интелектуалних способности и афирмацију кроз високо школско постигнуће.

Посебну обавезу Центри за социјални рад имају у вршењу надзора над вршењем родитељског права нашта их обавезују и одредбе ранијег Закона о браку и породичним односима као и новог Породичног закона, а када то оправдани интереси детета захтевају орган старатељства упозорава родитеље на недостатке у васпитању и подизању детета и помаже им да дете правилно одгајају а може их упутити да сами или са дететом се обрате одређеном саветовалишту, здравственој, социјалној, васпитној или другој одговарајућој организацији. Закон даје органу старатељства и овлашћење, наравно када оправдани интереси деце то захтевају, да може одредити и стални надзор над вршењем родитељског права у погледу све деце или у погледу појединог детета. Разлози за то леже у томе што се коришћење услуга одговарајућих стручних институција пружа у циљу јачања родитељских капацитета и правилног одгајања деце. Треба нагласити да је надзор над вршењем родитељског права овлашћење органа старатељства засновано на дискреционој оцени и изриче се на зависно од става ро-

---

<sup>6</sup> Пресуда ВСС У. 3473 од 23.02.2006.г.

дитеља према коме се одређује. Мера сталног надзора над вршењем родитељског права је инструмент друштвене заштите најбољег интереса детета и представља законом утврђен изузетак принципа аутономије родитеља у вршењу родитељског права.

Ради привремене заштите личности и права и интереса детета Породични закон прописује да орган старатељства може одлучити да постави и привременог старатеља штићенику, као и детету под родитељским старањем ако процени да је то неопходно ради привремене заштите личности права или интереса тих лица. Такође, орган старатељства може одлучити, ако је то у интересу штићеника да лицу под старатељством не поставља старатеља већ дужност старатеља врши непосредно с тим да се решењем о непосредном вршењу старатељства одређује стручњак органа старатељства који ће у његово име обављати послове старатеља.

\* \* \*

Све напред речено, далеко је да исцрпљује све надлежности управних органа у заштити породице. Побројани су и коментарисани само неки од видова активности државних органа који применом управног поступка обезбеђују заштиту породице и њених чланова, дајући допринос доследној примени државних мера у овој области. Улога суда, дата само у неколико примера посебно је значајна како због обезбеђења законитости у тој области, тако и због уједначавања праксе и рада управних органа у овој области.

**Ружа Урошевић,**  
судија Управног суда

## **ЗАШТИТА ПРАВА ПОНУЂАЧА И ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Са почетком примене новог Закона о јавним набавкама<sup>1</sup> обезбеђена је свеобухватна заштита 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 управни спор. Управни спор се може покренути пред Управним судом и када Републичка комисија није донела и доставила одлуку у законом предвиђеним роковима.

### **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 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

---

<sup>1</sup> "Службени гласник РС", број 116/08

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 поступку<sup>2</sup> (у даљем тексту: ЗУП) према којима се дан предаје писмена пошти сматра 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 "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:

- назив и адресу подносиоца захтева и лице за контакт;
- назив и адресу наручиоца;
- податке о јавној набавци која је предмет захтева, односно о одлуци наручиоца;
- повреде прописа којима се уређује поступак јавне набавке;
- чињенице и доказе којима се повреде доказују;

---

<sup>2</sup> "Сл. лист СРЈ" бр. 33/97 и 31/2001

- потврду о уплати таксе из члана 116. став 1. овог закона;
- 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 неблагоприятног 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 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 одбацивати 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, про-

писано 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. Про-

тив 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 наставком 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 органа 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 Управи 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. ст. 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 законом 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 споровима<sup>3</sup> (у даљем тексту: стари ЗУС), који је важио до 30.12.2009. године и Закона о управним споровима<sup>4</sup> (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.

<sup>3</sup> "Службени лист СРЈ" број 46/96

<sup>4</sup> "Службени гласник РС" број 111/09

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 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 другостепе-

ном 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 појединац ће решењем одбацили 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 неспор-



но 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 одбацивати, 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 заинтересо-

вано 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 угља) 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 члану 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 кадровским 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."<sup>5</sup>

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 сед-

<sup>5</sup> Пресуда Управног суда III-2 У 13360-10 (2009) од 02.07.2010. године.

ници потребно је присуство већине од укупног броја чланова Републичке комисије, а одлуке се доносе већином гласова од укупног броја чланова. Пословником комисије за заштиту права<sup>6</sup> уређен је начин рада и одлучивања, као и друга питања од значаја за рад Комисије. Иако донет у примени претходног Закона о јавним набавкама<sup>7</sup>, 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.

"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.

<sup>6</sup> "Службени гласник РС" број 85/2004

<sup>7</sup> "Службени гласник РС" број 39/2...101/05

члана 69. прописано је да се, у записнику о већању и гласању, уписује, поред података о личном саставу колегијалног органа, означање 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.<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> Пресуда Врховног суда Србије У.6777/09 од 05.11.2009. године

осталог, садржи потпис службеног лица и печат органа. Одредбом члана 197. став 1. истог закона је прописано да увод решења садржи 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. став 2. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву пресуде.<sup>9</sup>

### **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.

---

<sup>9</sup> Пресуда Управног суда 10 У 17922/10 од 10.02.2010. године

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.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34

**БИЛТЕН судске праксе Управног суда / -**  
главни и одговорни уредник Душанка Марјановић. -  
бр. 1, 2010- . - Београд (Булевар војводе Мишића 37/II)  
: Intermex, 2010 - (Београд : "Cicero"). - 22 cm

Три пута годишње  
ISSN 2217-4109 = Билтен судске праксе  
Управног суда  
COBISS.SR-ID 179854860