

**XVII међународни научни скуп Правнички дани –  
„Проф. др Славко Царић“  
„УЛОГА ДРЖАВЕ И ПРАВА У XXI ВЕКУ“**

**XVII international scientific meeting Legal days –  
"Prof. Slavko Carić, PhD"  
"THE ROLE OF THE STATE AND LAW IN THE 21ST CENTURY"**

---

Универзитет Привредна академија у Новом Саду  
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду  
The University of Business Academy in Novi Sad  
The Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

---

Нови Сад, 25. септембар 2020.  
Зборник радова са XVII међународног научног скупа  
Правнички дани – „Проф. др Славко Царић“  
„УЛОГА ДРЖАВЕ И ПРАВА У XXI ВЕКУ“  
25. септембар 2020. године у Новом Саду,  
у организацији Универзитета Привредна академија у Новом Саду  
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду

**Издавач:**

Универзитет Привредна академија у Новом Саду  
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду  
Гери Кароља бр. 1, телефон: 021/ 400 - 499  
Web: www.pravni-fakultet.info

**Рецензенти:**

Др Мирко Кулић,  
редовни професор

Др Ненад Аврамовић,  
редовни професор

Др Милош Марковић,  
редовни професор

Др Предраг Мирковић,  
ванредни професор

Др Јелена Матијашевић-Обрадовић,  
ванредни професор

Др Дарко Голић,  
ванредни професор

Др Маријана Младенов,  
доцент

Др Ненад Бингулац,  
доцент

Др Јоко Драгојловић, доцент  
доцент

**За издавача:**

Др Мирко Кулић, редовни професор

**Уредник:**

Др Мирко Кулић, редовни професор

**Штампа:**

Мала Књига, Нови Сад

**Тираж:**

200

**ISBN 978-86-6019-104-7**

## Научни одбор:

**ПРОФ. ДР МИРКО КУЛИЋ** – председник Научног одбора

Декан Правног факултета за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ЦАРИЋ**

Председник Савета Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР МАРКО ЦАРИЋ**

Ректор Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР НЕНАД АВРАМОВИЋ**

Шеф Привредноправне и међународноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР МИЛАН ПОЧУЧА**

Продекан за науку и развој и шеф Грађанскоправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ**

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ЕМЕРИТУС ДР АЛЕКСАНДАР РАДОВАНОВ**

Професор Емеритус Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ДУШАНКА БУРЂЕВ**

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР ЦАТИЕВ**

Шеф катедре кривичноправних наука Руске академије за адвокатуру и нотаријат | Руска Федерација

**ПРОФ. ДР НЕДЕЉКО СТАНКОВИЋ**

Ректор Европског универзитета Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

**ПРОФ. ДР МАРТА ГЕРЕГ**

Декан Правног факултета у Сегедину | Мађарска

**АКАДЕМИК ДР БРАНКО ВУЧКОВИЋ**

Председник Основног суда у Котору | Република Црна Гора

**АКАДЕМИК ДР ВЕСНА ВУЧКОВИЋ**

Судија Врховног суда Црне Горе | Република Црна Гора

**АКАДЕМИК DR WOLFGANG ROHRBACH**

St. Elizabeth University of Health and Social Sciences | Austrija

**ПРОФ. ДР РУДИКА ГМАЈНИЋ**

Професор на Медицинском факултету у Осијеку и члан Хрватске академије медицинских наука | Република Хрватска

**ДОЦ. ДР ЈАН ЈАНАЋ**

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

**ДОЦ. ДР БРАНИСЛАВ ДУДИЋ**

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

**ПРОФ. ДР НЕЂО ДАНИЛОВИЋ**

Редован професор Универзитет Никола Тесла у Београду и председник међународног удружења методолога друштвених наука у Београду | Република Србије

**ПРОФ. ДР НИКОЛА ПУВАЧА**

Продекан за међународну сарадњу, ванредни професор и научни сарадник на Факултету за економију и инжењерски менаџмент Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ДОЦ. ДР АЛБИНА АБИДОВИЋ**

Доцент на Европском универзитету Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

**ПРОФ. ДР МИЛАН ЧАМПА**

Ванредни професор на Факултету за здравствену негу Универзитета Ново Место | Република Словенија

**ПРОФ. ДР СИМЕОН ГЕЛЕВСКИ**

Професор у пензији на Правном факултету у Скопљу | Северна Македонија

**PROF. DR ALEXIOS PANAGOPOULOS**

University neapolis paphos Cyprus master studys in public law and administration | Kiparska Republika

**ПРОФ. ДР ЗОРАН ПАВЛОВИЋ**

Шеф кривичноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР КОЗАР**

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР МИЛОШ МАРКОВИЋ**

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ДАРКО ГОЛИЋ**

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ**

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ**

Продекан за наставу и ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија  
Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР МЕДОВИЋ**

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ДОЦ. ДР САЊА ШКОРИЋ**

Доцент на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**ДОЦ. ДР МАРИЈАНА МЛАДЕНОВ**

Продекан за међународну сарадњу и доцент на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

**Организациони одбор:**

ДОЦ. ДР ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ - председник Организационог одбора

ДОЦ. ДР ЈЕЛЕНА СТОЛШИЋ- ДАБЕТИЋ

ДОЦ. ДР НЕНАД БИНГУЛАЦ

ДОЦ. ДР НЕНАД СТЕФАНОВИЋ

ДОЦ. ДР МАРКО СТАНКОВИЋ

ДОЦ. ДР ДАЛИБОР КРСТИНИЋ

ДОЦ. ДР МАЈА СУБОТИН

МСР ИСИДОРА МИЛОШЕВИЋ

МСР ТАЊА ПРАШТАЛО

МСР СТЕФАН ДИТРИХ

МСР МАРА ДЕСПОТОВ

МСР ДИЈАНА БОРЕНОВИЋ

**Секретар:**

МСР ТАЊА ПРАШТАЛО, асистент

*Др Владимир Козар, редовни професор  
Правни факултет за привреду и правосуђе  
Универзитет Привредна академија у Новом Саду  
е – mail: kozarv@pravni-fakultet.info*

## НЕВАЖНОСТ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

### *Апстракт:*

*У раду су анализирани посебни разлози ништавости и рушљивости уговора о јавним набавкама. Указано је на разлику у односу на опште разлоге неважности уговора из Закона о облигационим односима. Истакнут је значај Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у чијој је надлежности поништење рушљивог уговора. Објашњена су специфична правила посебног управног поступка у коме се остварује заштита права. За разлику од рушљивих уговора, које поништава Републичка комисија, за уклањање апсолутно ништавих уговора из правног поретка потребна је судска пресуда. У раду је указано да питање накнаде стварне штете и измакле користи, проузроковане понуђачу незаконитим поступањем у поступку јавне набавке, није уређено новим Законом о јавним набавкама. Заузет је став да се о захтевима за накнаду штете одлучује по општим правилима облигационог права.*

*Кључне речи: јавне набавке; заштита права; неважност; ништавост; рушљивост; уговор; накнада штете*

### УВОД –РАЗЛОЗИ ЗА ПОНИШТЕЊЕ УГОВОРА У ПОСЕБНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Нови Закон о јавним набавкама<sup>327</sup> објављен је у *Службеном гласнику РС*, бр. 91/19 од 24. децембра 2019. године, а примењује се од 1. јула 2020. године. Као једно од посебних овлашћења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), како би се њен рад учинио делотворнијим, прописано је поништење уговора о јавној набавци, који одговарају појму рушљивих уговора, као посебној категорији неважећи правних послова из чл. 111 ЗОО.<sup>328</sup> Директива 2007/66/ЕЗ регулише поступак ревизије и предвиђа мере у односу на кршење, пре свега, одредби које се тичу ревизије поступка јавне набавке. Као основну санкцију директива предвиђа неважност предузетих радњи, односно поништење уговора, али тако да ту неважност утврди ревизијско тело. У складу са тим, ЗЈН даје овлашћење Републичкој комисији, да у ситуацијама када је наручилац повредио прописе о јавним набавкама који се, пре свега, односе на

<sup>327</sup> У даљем тексту: „ЗЈН“ или „нови закон“.

<sup>328</sup> Козар, В., и Билбија В., (2013). Ништавост и рушљивост уговора о јавним набавкама.

Правна ријеч часопис за правну теорију и праксу, 36, стр. 535 – 550

поступак заштите права, поништи уговор о јавној набавци. Ради се о ситуацијама када се уговор сматра рушљивим у смислу ЗОО.<sup>329</sup>

ЗЈН у чл. 233 прописује да се уговор о јавној набавци може поништити у следећим случајевима: ако је наручилац спровео преговарачки поступак без објављивања јавног позива, а при том није објавио одлуку о покретању поступка и о додели уговора; ако је наручилац закључио уговор о јавној набавци пре истека рока за подношење захтева за заштиту права, тј. пре истека *"рока мировања поступка"* из чл. 151 ст. 1. у вези чл. 214 ст. 1; ако је закључио уговор након подношења захтева за заштиту права, а пре одлуке Републичке комисије с обзиром да је законом, као опште правило, установљено суспензивно дејство поднетог захтева за заштиту права на даљи ток поступка јавне набавке (чл. 216 ст. 1); ако је закључио уговор о јавној набавци супротно одлуци Републичке комисије из чл. 226, нпр. супротно решењу којим усваја захтев за заштиту права као основан и у целини или делимично поништава поступак јавне набавке (што је представљало разлог апсолутне ништавости уговора о јавној набавци из чл. 168 тач. 5 претходног закона<sup>330</sup>), или супротно решењу о привременој мери којом у преговарачком поступку покренутом из разлога изузетне хитности забрањује наручиоцу закључи уговор о јавној набавци; ако је закључио уговор о јавној набавци кршећи одредбе и услове оквирног споразума, или закључио уговор о јавној набавци користећи систем динамичне набавке, супротно одредбама ЗЈН; ако је закључио уговор без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а који је наручилац био дужан да спроведе према одредбама ЗЈН (што је било разлог апсолутне ништавости уговора о јавној набавци из чл. 168 тач. 1 претходног закона).

## 1. ВРСТЕ НЕВАЖЕЊИХ УГОВОРА

Закон о облигационим односима - ЗОО<sup>331</sup> познаје две категорије неважећих уговора. Прва категорија су апсолутно ништави уговори који су противни принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима (чл. 103). Другу категорију представљају рушљиви (релативно ништави) уговори које је закључила страна ограничено пословно способна, кад је при њиховом закључењу било мана у погледу воље страна, као и кад је то овим законом или посебним прописом одређено (чл. 111). А ЗЈН, као посебан пропис, одређује и посебне разлоге рушљивости уговора.<sup>332</sup> Правна теорија разликује још и „непостојеће уговоре“, као трећу категорију неважећих уговора,<sup>333</sup> коју ЗОО, већ је у наш правни систем уводи посредно, прописујући да се у одређеним случајевима *„сматра да уговор није ни*

<sup>329</sup> Козар, В., (2020). Поништење уговора о јавној набавци решењем Републичке комисије. Радно-правни саветник 5, стр. 79

<sup>330</sup> Закон о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 124/12, 14/15 и 68/15, у даљем тексту: „претходни закон“.

<sup>331</sup> Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93, (Уредба - за време ратног стања: 22/99, 23/99, 35/99, 44/99), Службени гласник РС, бр. 18/2020

<sup>332</sup> Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Лега Артис 10, стр. 72 – 79

<sup>333</sup> Ђорђевић, Ж., и Станковић, В., (1987). Облигационо право, Београд, Научна књига, стр. 275

настао“, односно да „*уговор није ни закључен*“ – нпр. неспоразум: кад стране верују да су сагласне, а у ствари међу њима постоји неспоразум о природи уговора или о основу или о предмету обавезе (чл. 63) или закључење уговора од стране неовлашћеног лица (чл. 88).

У ЗОО садржани су општи разлози апсолутне и релативне ништавости (рушљивости) уговора. Међутим, ЗЈН прописује посебне разлоге неважности уговора о јавним набавкама.<sup>334</sup> Битно је то што је поништење рушљивог уговора стављено у надлежност Републичке комисије као посебног управног органа, односно управне организације, са својством правног лица.

Уско, искључиво језичко тумачење ЗОО довело би до закључка да уговоре поништава суд, коме би Републичка комисија требало да поднесе преображајну тужбу са захтевом за поништај уговора, али циљним и системским тумачењем ове одредбе, као и посебних правила ЗЈН, такође имајући у виду и састав и карактер Републичке комисије, јасно је да рушљиве уговоре може поништити и Републичка комисија.<sup>335</sup> Ово посебно овлашћење прописано је и у складу са Директивом 2007/66/ЕЗ, а у циљу ефикасног спровођења закона, будући да би поништење од стране редовних судова било тешко спроводиво, што би онемогућило увођење реда, законитости и правне сигурности у ову област. Чланови комисије (најмање пет од осам) и председник су лица која имају положен правосудни испит и одговарајуће радно искуство, чиме испуњавају и строжије услове од услова за избор за судије „редовних“ судова, а поред тога имају искуство у области јавних набавки, односно на пословима јавних набавки, одлучују у самом поступку заштите права што су додатни разлози да Републичка комисија доноси одлуку о поништењу уговора о јавној набавци. При том узето је у обзир и упоредна пракса земаља у региону које имају сличан правни систем.

Одлука суда о ништавости има декларативан карактер, јер ништав уговор не постоји у правном поретку, и не може да буде оснажен протеком времена, док се поништај рушљивог уговора врши конститутивном одлуком – решењем Републичке комисије, с обзиром да рушљив уговор производи правно дејство све док се не поништи, а истеком рока за поништај конвалидира.<sup>336</sup>

Уговор се може поништити по службеној дужности од стране комисије или на захтев подносиоца захтева, другог понуђача односно активно легитимисаног лица у поступку заштите права (нпр. у случају када је био онемогућен да учествује у поступку јавне набавке, или ако је уговор закључен без претходно спроведеног поступка јавне набавке).

Нови ЗЈН, као ни претходни, не садржи изричиту одредбу да је неважећи (ништав или рушљив) уговор који је закључен са понуђачем који није изабран као

---

<sup>334</sup> Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Право и привреда 7-9, стр. 478

<sup>335</sup> Козар, В., Алексић, Н., и Вилотић, Ј., (2015). Коментар Закона о јавним набавкама са новелама из 2015. године, Београд, Пословни биро, стр. 318

<sup>336</sup> Козар, В., Поништење уговора о јавној набавци решењем Републичке комисије, стр. 81

најповољнији, каква је била садржана у чл. 120 тач. 4 Закона о јавним набавкама из 2008.<sup>337</sup> Законодавац је прихватио став правне теорије да је прикупљање понуда један од начина закључивања уговора у привреди, а привредни субјекат на основу прикупљених понуда слободно одлучује о прихватању или неприхватању понуде.<sup>338</sup>

Разлози рушљивости уговора о јавној набавци таксативно су набројани, а не као примери (не *exempli causa*), што значи да се у пракси не би могли креирати нови разлози за поништење уговора због повреде прописа о јавним набавкама, сем оних прописаних у чл. 233 ст. 1-6.<sup>339</sup> С тим у вези, требало би уско тумачити и опште разлоге ништавости уговора из члана 103. ЗОО, у коме је прописано да је ништав уговор који је противан принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима, ако циљ повређеног правила не упућује на неку другу санкцију или ако закон у одређеном случају не прописује што друго, мада је могуће да се и они остваре у појединим поступцима јавних набавки.<sup>340</sup>

## 2. АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЈА У ПОСТУПКУ ПОНИШТЕЊА УГОВОРА

Активно легитимисана лица захтев за поништење уговора достављају уз захтев за заштиту права или у року од 60 дана од дана сазнања за разлог поништења, а најкасније у року од шест месеци од дана закључења уговора (ЗЈН, чл. 233 ст. 2). Захтев за поништење подноси се уз захтев за заштиту права, или ако у том тренутку подносилац није знао за разлоге поништења, у року од 60 дана од дана сазнања за разлоге за поништење уговора, али најкасније шест месеци од закључења уговора.

Дакле, право да захтевају поништење рушљивог уговора имају она лица која су овлашћена да подношењем захтева за заштиту права иницирају поступак заштите права (чл. 211 ст 1). То су привредни субјект, кандидат, односно понуђач који је имао или има интерес за доделу одређеног уговора, односно оквирног споразума.

Поред заинтересованих лица, захтев за поништење уговора у јавном интересу могу поднети и Државна ревизорска институција и надлежно правобранилаштво, када у вршењу својих овлашћења сазнају за неправилности у поступцима јавних набавки (чл. 211 ст 2). Тиме се институт поништења уговора о јавној набавци приближава категорији апсолутно ништавих уговора из чл. 103. ЗОО.

Међутим, Републичка комисија може да поништи уговор о јавној набавци по службеној дужности (*ex officio*), поступајући по поднетом захтеву за заштиту права, дакле и без захтева за поништење уговора овлашћеног, активно

---

<sup>337</sup> Врховшек, М., и Козар, В., (2010). Заштита права и ништавост уговора о јавној набавци у: Миодраг Мићовић (уредник) Либерализам и заштита конкуренције, Крагујевац, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, стр. 347-370

<sup>338</sup> Бесаровић, И., (2010). Пословно право, Београд, Intertex, стр. 174

<sup>339</sup> Козар, В., (2010). Ништавост уговора о јавној набавци. Право - теорија и пракса 27 (7 – 8), стр. 16 и 17

<sup>340</sup> Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Право и привреда 7-9, стр. 486

легитимисаног лица. С друге стране, процесно није могуће да Републичка комисија поништи уговор о јавној набавци ако није поднет захтеву за заштиту права.<sup>341</sup>

Прописан је субјективно-објективни преклузивни рок, чије пропуштање има за последицу губитак права на истицање рушљивости, односно престаје могућност захтевати поништење рушљивости уговора. Краћи, субјективни рок, мора се кретати унутар дужег - објективног рока, тако да сазнање подносиоца захтева за уговор који је нпр. закључен без претходно спроведеног поступка јавне набавке, по истеку објективног рока од шест месеци од дана његовог закључења, није правно-релевантно јер нема процесни значај, па се захтев за поништење уговора не може сматрати благовременим, ако је поднет после истека објективног рока, а пре истека 60 дана од дана сазнања за такав уговор.

У односу на одредбе из чл. 163 ст. 2 претходног закона, субјективни рок за подношење захтева продужен је са 30 на 60 дана од дана сазнања за разлог поништења, док је објективни рок скраћен са годину дана на шест месеци, рачунајући од дана закључења уговора.

Истеком наведеног субјективно-објективног рока рушљиви уговори конвалидирају. Рокови за поништење (рушљивих) уговора о јавној набавци прописани су због потребе да се у овој области успостави правна сигурност и зато што су уговори о јавној набавци углавном нетрајног карактера или су закључени на период од једне године. Изузетак су оквирни споразуми, али будући да се на основу њих закључује велики број уговора, правна извесност је овде још важнија.<sup>342</sup>

Разлози неважности уговора из чл. 233 ст. 1 ЗЈН, јесу разлози рушљивости у смислу чл. 111 ЗОО у коме је прописано да је „уговор рушљив кад га је закључила страна огранично пословно способна, кад је при његовом закључењу било мана у погледу воље страна, као и кад је то овим законом или посебним прописом одређено.“ У овом случају чл. 233 ЗЈН представља посебни пропис којим је одређена рушљивост уговора о јавној набавци, и предвиђена надлежност Републичке комисије и разлози за његово поништење, као и рокови и правне последице поништења.

### **3. ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ РЕШЕЊА О ПОНИШТЕЊА УГОВОРА**

Републичка комисија одлучује о поништењу уговора решењем којим одлучује о захтеву за заштиту права или посебним решењем (ЗЈН, чл. 233 ст. 3).

Решењем о поништењу уговора Републичка комисија утврђује какве последице поништење уговора има за уговорне стране, као и у односу на поступак јавне набавке (ЗЈН, чл. 233 ст 4). Нови закон не прописује конкретне правне последице поништења уговора, већ одлуку о томе ставља у надлежност комисије, која у решењу којим поништава уговор, мора да дефинише и последице поништења, како за уговорне стране, тако и у односу на поступак јавне набавке. Дакле, питање реституције није регулисано конкретним одредбама, већ уопштено, чиме је истовремено одступљено од општих правила облигационог права из чл. 113

<sup>341</sup> Козар, В., Поништење уговора о јавној набавци решењем Републичке комисије, стр. 84

<sup>342</sup> Козар, В., (2020). Коментар Закона о јавним набавкама, Београд, Пословни биро, стр. 556

ЗОО, који предвиђа последице поништење, прописујући да ако је на основу рушљивог уговора који је поништен нешто било испуњено, има се извршити враћање, а ако то није могуће, или ако се природа оног што је испуњено противи враћању, има се дати одговарајућа накнада у новцу, према ценама у време враћања, односно доношења судске одлуке.

Стога, Републичка комисија има законско овлашћење да применом општих начела правног поретка и облигационог права утврди последице поништење уговора. Свакако да реституција долази у обзир, сагласно околностима конкретног случаја. У том смислу могу као путоказ послужити и правила из чл. 163 ст. 3 и 4 претходног закона, у коме је било прописано да су уговорне стране су дужне вратити оно што су примиле по основу поништеног уговора, као и да ако се оно што је примљено по основу поништеног уговора о јавној набавци не може вратити или ако се природа оног што је примљено противи враћању, наручилац је дужан да савесном добављачу плати за испоручена добра, пружене услуге, односно изведене радове (чиме су у суштини преузети опште одредбе о реституцији из цитираног чл. 113 ЗОО). Међутим, у тежим случајевима повреде закона, нпр. у екстремним ситуацијама постојања корупције и сукоба интереса и других тешких повреда и избегавања примене ЗЈН, могла би се применити другачија правила, односно делимично одступити од реституције, нпр. враћањем само оног дела испуњења који се налази у имовини наручиоца, или је употребљен у његову корист и сл.

Поред реституције, ЗОО у чл. 115 регулише одговорност за поништење уговора, прописујући да уговарач на чијој је страни узрок рушљивости одговоран је свом сауговарачу за штету коју трпи због поништења уговора, ако овај није знао ни морао знати за постојање узрока рушљивости уговора. Како ЗЈН не регулише питање накнаде штете као последице поништења уговора, а ни у случају доношења других одлука наручиоца или Републичке комисије у поступку заштите права, већ у чл. 229 садржи општу упућују норму, да се право на накнаду штете која је настала због повреде одредаба овог закона, може остварити у поступку пред надлежним судом, дакле у парничном поступку, по општим одредбама облигационог права.<sup>343</sup>

Следи закључак да би савесни изабрани понуђач, са којим је закључен уговор о јавној набавци, који је касније поништен решењем Републичке комисије, имао право да од свог сауговарача – наручиоца одговорног за поништење уговора, тужбом у парничном поступку потражује накнаду штете коју трпи због поништења уговора ако није знао ни морао знати за постојање повреда из чл. 233 ст. 1 тач. 1 – 6 ЗЈН, као узрока рушљивости уговора о јавној набавци. Сауговарачу наручиоца припадало би право на стварану штету, нпр. трошкови прибављања средстава обезбеђења, као и измакла добит, која би се могла одредити у висини разлике између уговорене цене, односно накнаде, умањене за износ трошкова које овај није учинио, а које би био дужан учинити да уговор није поништен, као и за износ зараде коју је остварио на другој страни или коју је намерно пропустио да оствари, аналогном применом одредбе чл. 629 ЗОО који регулише „раскид уговора вољом

---

<sup>343</sup> Козар, В., Коментар Закона о јавним набавкама, стр. 557

наручиоца“, јер се кривица наручиоца за раскид услед повреда законских правила јавних набавки, може изједначити са „вољом наручиоца“, нарочито ако је до повреде дошло намерно, односно с умишљајем.

Шта више, ЗЈН на неки начин, имајући у виду природу и врсту повреда набројаних у чл. 233 ст. 1 тач. 1 – 6, претпоставља кривицу наручиоца за поништај уговора, јер у следећим одредбама овог члана (ст. 5–7) прописује новчано кажњавање наручиоца и одговорног лица наручиоца. С друге стране, не може се искључити ни постојање подељене одговорности, односно доприноса другог саговорача настанку разлога рушљивости, у ком случају би се применило правило о подељеној одговорности из чл. 192 ст. 1 ЗОО у коме је прописано да оштећеник који је допринео да штета настане или да буде већа него што би иначе била, има право само на сразмерно смањену накнаду.

Међутим, ако наручилац докаже да је његов саговорач знао ни морао знати за постојање узрока рушљивости уговора, тада он нема право на накнаду штете коју трпи због поништења уговора.

С друге стране, Републичка комисија не би могла да искључи право изабраног понуђача на накнаду штете решењем, којим утврђује какве последице поништење уговора има за уговорне стране, јер питање права на накнаду штете која је настала због повреде одредаба овог закона, није у њеној надлежности, већ у надлежности суда сагласно изричитој одредби из чл. 229 ЗЈН. Републичка комисија, као тело за ревизију, није надлежна да одлучује о захтеву за на накнаду штете, што значи ни о основу (који стога, не може искључити решењем о поништењу уговора), ни о висини. Право на накнаду штете остварује се у парничном поступку, пред надлежним судом, по општим одредбама облигационог права.

### **3.1. Престанак важности уговора и новчано кажњавање наручиоца**

Када Републичка комисија поништи уговор о јавној набавци, од дана доношења решења уговор престаје да важи (дакле *ex nunc* – за убудуће) а наручиоцу се изриче новчана казна у износу до 30% вредности закљученог уговора а не мање износа од 80.000 до 1.000.000 динара, прописаних чл. 231, узимајући у обзир све релевантне чињенице, тежину учињених повреда закона, радње наручиоца, као и преостало време важења уговора.

Висина новчане казне одређена је у релативном износу, односно распону од законског минимума (који је такође предвиђен у релативном износу од 80.000 до 1.000.000 динара) па до законског максимума - до 30% вредности закљученог уговора.

### **3.2. Изрицање новчане казне наручиоцу уместо поништења уговора**

У случају ако је уговор о јавној набавци закључен пре истека рока за подношење захтева за заштиту права ( пре истека "рока мировања поступка" из чл. 151 ст. 1 у вези чл. 214 ст. 1)<sup>344</sup> или након подношења захтева за заштиту права, а пре одлуке Републичке комисије, противно правилу о суспензивном дејству

---

<sup>344</sup> ЗЈН, чл. 233 ст. 1 тач. 2.

захтева из чл. 216 ст. 1)<sup>345</sup>, уколико повреде прописа о јавним набавкама које су утврђене у поступку заштите права, нису битно утицале на могућност да подносиоцу захтева за заштиту права буде додељен одређени уговор о јавној набавци, Републичка комисија ће уместо поништења, уговора да изрекне наручиоцу новчану казну у износу од 80.000 до 1.000.000 динара из чл. 231.<sup>346</sup>

Дакле, ако су повреде прописа о јавним набавкама „релативно“ битне, тако да нису пресудно утицале на одлуку наручиоца да подносилац захтева за заштиту права не буде изабран као најповољнији понуђач, односно да њему не буде додељен уговор о јавној набавци, чије поништење захтева, Републичка комисија неће да поништи уговор, већ ће уместо тога изрећи наручиоцу новчану казну у износу од 80.000 до 1.000.000 динара прописаном у чл. 231 ЗЈН. Јер, и да није било наведених повреда, уговор не би био закључен са подносиоцем захтева без обзира што је имао или има интерес за доделу уговора чији поништај захтева.

### **3.3. Изузетак од поништења уговора у случају несразмерних последица по рад или пословање наручиоца или интересе Републике Србије**

Прописано је да Републичка комисија неће поништити уговор о јавној набавци ако узимајући у обзир све релевантне чињенице, тежину учињених повреда закона, радње наручиоца, као и преостало време важења уговора, утврди да би поништење уговора о јавној набавци имало несразмерне последице по рад или пословање наручиоца или интересе Републике Србије, али ће и у том случају наручиоцу да изрекне новчану казну у износу до 30% вредности закљученог уговора а не мање од износа 80.000 до 1.000.000 динара из чл. 231.<sup>347</sup> Нови ЗЈН овом случају не предвиђа могућност да Републичка комисија, уместо поништења, скрати рок важења уговора, што је разлика у односу на правило из чл. 163 ст. 5 претходног закона, који је предвиђао такву могућност. По принципу „ко може више може и мање, Републичка комисија би могла да на исти начин поступи и по новом закону, јер је скраћење рока важења уговора мања санкција него његово поништење.

### **3.4. Новчана казна као санкција *sui generis***

Ако Републичка комисија у наведеним случајевима поништења уговора, односно изрицања новчане казне наручиоцу уместо поништења уговора, изрекне новчану казну сходно се примењују одредбе чл. 232. којима су уређена правила поступка новчаног кажњавања.<sup>348</sup> Реч је о санкцији *sui generis*, која се изриче решењем управног органа, односно тела за ревизију, а не суда, против кога може да се покрене управни спор у року од 15 дана од дана пријема, што не одлаже извршење решења. Новчана казна може да се изрекне најкасније у року од три године од дана извршења повреде прописа о јавним набавкама, који су разлог рушљивости уговора. Реч о апсолутној застарелости. Након истека трогодишњег рока престаје могућност кажњавања.

---

<sup>345</sup> ЗЈН чл. 216 ст. 1.

<sup>346</sup> ЗЈН, чл. 233 ст. 6.

<sup>347</sup> ЗЈН, чл. 233 ст. 7.

<sup>348</sup> ЗЈН, чл. 233 ст. 9.

#### 4. ОДНОС ПОСЕБНИХ И ОПШТИХ РАЗЛОГА РУШЉИВОСТИ

ЗЈН прописује посебне разлоге рушљивости уговора, али се није одредио према општим разлозима рушљивости правног посла из чл. 111 ЗОО, нпр. ако је при његовом закључењу било мана у погледу воље страна, као што су претња, битна заблуда или превара (ЗОО, чл. 60-66).<sup>349</sup> Поставља се питање да ли је поништење уговора о јавној набавци при чијем је закључењу било мана воље, у надлежности Републичке комисије или суда. С обзиром да је овлашћење Републичке комисије да поништи уговор у законом набројаним случајевима изузетак од општег правила да рушљиве уговоре поништава суд, следи закључак да би уговор о јавној набавци због мана воље могао бити поништен само одлуком надлежног суда у парничном поступку, који се иницира преображајном тужбом. Јер, изузетке треба уско тумачити. Поред тога, захтев за поништај због преваре или друге мане воље могао би се истаћи у конексном противтужбом из чл. 198 Закона о парничном поступку - ЗПП<sup>350</sup>, нпр. у парници у којој сауговорач (понуђач коме је додељен уговор) од наручиоца тражи исплату цене, накнаде за изведене радове или друго право из уговора о јавној набавци.<sup>351</sup>

По новом ЗЈН Републичка комисија више није надлежна да покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, што је било предвиђено у чл. 139 тач. 11 претходног закона, јер су неки од најзначајнијих посебних разлога ништавости уговори о јавној набавци из чл. 168 тач. 1 и 5 претходног закона (ако је уговор закључен без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а који је наручилац био дужан да спроведе или противно одлуци Републичке комисије) преузети у чл. 233 ст. 1 тач. 4 и 6 новог ЗЈН, као разлог за поништај уговора решењем Републичке комисије.

Стога одлучивање о неважности уговора о јавној набавци из наведених, као и из свих других разлога наведених у чл. 233 ст. 1 није у судској надлежности, већ у надлежности другог државног органа - Републичке комисије. Стога, би суд тужбу за поништај уговора о јавној набавци, из разлога наведених у чл. 233 ст. 1 новог ЗЈН, парнични требало да одбаци због апсолутне ненадлежности, применом чл. 294 ст. 1 тач 1 ЗПП у коме је прописано да „суд по претходном испитивању тужбе доноси решење којим се тужба одбацује ако утврди да одлучивање о тужбеном захтеву не спада у судску надлежност (чл 16)“.<sup>352</sup> Тужба за поништај уговора о јавној набавци је преображајна тужба, а разлози неважности уговора из чл. 233 ст.

<sup>349</sup> Козар, В., и Билбија, В. *op. cit.* стр. 535 – 550

<sup>350</sup> Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 (Одлука Уставног суда), 74/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014, 87/2018, 18/2020

<sup>351</sup> ЗПП предвиђа три врсте противтужбе – конексну, компензациону и прејудисијелну – опширније у Козар, В., (2011). Коментар Закона о парничном поступку са судском праксом и регистром појмова, Београд, Пословни биро, стр. 252

<sup>352</sup> Суд у току целог поступка по службеној дужности пази да ли решавање спора спада у судску надлежност. Суд ће да се огласи ненадлежним, укине спроведене радње у поступку и одбаци тужбу, ако у току поступка утврди да за решавање спора није надлежан суд него неки други орган (ЗПП, чл. 16 ст. 1 и 2).

1 ЗЈН, јесу разлози рушљивости у смислу чл. 111 ЗОО у коме је прописано да је „уговор рушљив кад га је закључила страна ограничено пословно способна, кад је при његовом закључењу било мана у погледу воље страна, као и кад је то овим законом или посебним прописом одређено.“ У овом случају чл. 233 ЗЈН представља посебни пропис којим је одређена рушљивост уговора о јавној набавци, и предвиђена надлежност Републичке комисије и разлози за његово поништење, као и рокови и правне последице поништења.

#### **4.1. Апсолутна ништавост уговора о јавној набавци по одредбама Закона о облигационим односима**

С друге стране, ако је поднета утврђујућа тужба из чл. 194 ЗПП којом се захтева утврђивање ништавости уговора о јавној набавци из разлога наведених у чл. 233 ст. 1 ЗЈН, суд не био могао да је одбаци применом чл. 294 ст. 1 тач 1 ЗПП због апсолутне ненадлежности, већ би требало да одбије тужбени захтев мериторном пресудом, јер се тужбом не може са успехом захтевати утврђење ништавости рушљивог уговора. На неопходност разликовања разлога апсолутне ништавости од разлога релативне ништавости (рушљивости) уговора, указано је у судској пракси: „Не може се тражити утврђење ништавости уговора на основу разлога рушљивости уговора...Ако се ради о апсолутно ништавом уговору (који је противан јавном поретку, принудним прописима или добрим обичајима), утврђује се његова ништавост, о чему суд води рачуна по службеној дужности, а ако је уговор релативно ништав - рушљив, он се поништава

само по захтеву странака...Разлози релативне ништавости утврђују се само по захтеву странке за поништај уговора, и то само разлози на које странка сама указује и за које је терет доказивања на самом подносиоцу захтева.“<sup>353</sup>

Међутим, без обзира што су неки од посебних разлога ништавости уговори о јавној набавци из претходног закона<sup>354</sup> преузети у чл. 233 ст. 1 тач. 4 и 6 новог ЗЈН, као разлог за поништај уговора решењем Републичке комисије, не може се искључити могућност подношења тужбе за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци по општим правилима облигационог права, односно из разлога апсолутне ништавости прописаних у чл. 103. ЗОО, дакле због противности принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима, изузимајући разлоге таксативно наведене у чл. 233 ст. 1 ЗЈН. Повреду принудног прописа представљају и повреде прописа о јавним набавкама, нпр. ако је уговор закључен супротно одредбама ЗЈН о спречавању корупције и сукоба интереса

Јер, ЗОО ништавост уговора као санкцију прописује, под условом да „циљ повређеног правила не упућује на неку другу санкцију или ако закон у одређеном

---

<sup>353</sup> Из решења Вишег трговинског суда Пж. 7400/04 од 13.10.2004. (2020, Март 02). Преузето са: <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/22421>

<sup>354</sup> Претходни закон је у чл. 168 тач. 1 и 5 прописивао да су ништави су уговори о јавној набавци: који су закључени без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а који је наручилац био дужан да спроведе; ... који су закључени противно одлуци Републичке комисије.

случају не прописује што друго.“ У области јавних набавки посебан закон – ЗЈН у чл. 233 ст. 1 прописује случајеве у којима ће Републичка комисија решењем поништити уговор. У истом решењу утврђује се какве последице поништење уговора има за уговорне стране, као и у односу на поступак јавне набавке.<sup>355</sup> На тај начин, посебним законом за случајеве одређене у чл. 233 ст. 1 ЗЈН, одређене су друге правне последице, друго правно средство и надлежност управног органа - Републичке комисије, а не парничног суда.

За друге случајеве апсолутне ништавости уговора, који нису наведени у чл. 233 ст. 1 ЗЈН, не може се искључити судска надлежност и могућност подношења тужбе за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци у парничном поступку, по општим правилима облигационог права нпр. од стране Канцеларије за јавне набавке или од стране других лица из чл. 211 ст. 1 и 2. ЗЈН, која имају активну легитимацију у поступку заштите права (Државна ревизорска институција и надлежно правобранилаштво), а могу имати и активну процесну и материјалну легитимацију у парничном поступку по тужби за утврђење ништавости, као и правни интерес. То су, дакле, привредни субјект, кандидат, односно понуђач који је имао или има интерес за доделу одређеног уговора, односно оквирног споразума

За разлику од рушљивих уговора, које поништава Републичка комисија, за уклањање апсолутно ништавих уговора из правног поретка потребна је судска пресуда. Ништави уговори имају мању правну снагу, односно правно дејство, због већег степена повреде права, од рушљивих уговора. Оглашавање ништавим уговора са највећим повредама правног поретка у судској је надлежности. По новом ЗЈН, Републичка комисија више није надлежна да подношењем тужбе надлежном суду покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, што је било предвиђено у чл. 139 тач. 11 претходног закона, јер су неки од најзначајнијих посебних разлога ништавости уговора о јавној набавци из чл. 168 тач. 1 и 5 претходног закона (ако је уговор закључен без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а који је наручилац био дужан да спроведе, или противно одлуци Републичке комисије) преузети у чл. 233 ст. 1 тач. 4 и 6 новог ЗЈН, као разлог за поништај уговора решењем Републичке комисије.

Сада постоји правна празнина, јер нови ЗЈН уопште не регулише питање апсолутне ништавости уговора о јавној набавци. Међутим, нови ЗЈН не искључује могућност да Канцеларија за јавне набавке, као и друга лица која имају активну процесну легитимацију (овлашћење за вођење спора), тужбом за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, као иницијалним актом, покрену парнични поступак пред надлежним привредним судом или судом опште надлежности, у зависности од својства тужене странке. Јер, један уговор о јавној набавци, иако не садржи недостатке који су у чл. 233 ст. 1 ЗЈН предвиђени као разлози за поништај у поступку пред Републичком комисијом, може бити апсолутно ништав због противности неком другом принудном пропису, јавном поретку или добрим обичајима, нпр. због својства предмета, или околности које су пратиле његову

---

<sup>355</sup> ЗЈН, чл. 233 ст. 3 и 4.

доделу, или због тога што је потписан од стране неовлашћеног лица, због фалсификованог потписа статутарног заступника, лажног пуномоћја, и др.

Право да захтева утврђење ништавости има и јавни тужилац.<sup>356</sup> Правило о неограниченом истицању ништавости предвиђено је у чл. 110 ЗОО, који прописује да се право на истицање ништавости не гаси.

#### **4.2. Претходно питање у парници за утврђење ништавости уговора о јавној набавци и накнаду штете**

Дилема је да ли одлука Републичке комисије представља претходно питање у спору по тужби за утврђење ништавости уговора о јавној набавци (као и у спору по тужби за накнаду штете), које суд може, али и не мора да реши сам. У чл. 12 ст. 1 ЗПП предвиђено је да „ако одлука зависи од претходног решења питања да ли постоји неко право или правни однос, а о том питању још није донео одлуку суд или други надлежни орган (претходно питање), суд може сам да реши то питање ако посебним прописима није другачије предвиђено.“

Ако би Републичка комисија усвојила захтев за заштиту права и у целини или делимично, поништила поступак јавне набавке, пошто закључи да поступак није законито спроведен, из разлога који истовремено представљају разлог ништавости уговора из чл. 103. ЗОО (нпр. повреда одредба прописа о јавним набавкама о спречавању корупције и сукоба интереса), таква одлука би представљала решење претходног питања у смислу чл. 12 ст. 1. ЗПП.

ЗПП као разлог за понављање поступка предвиђа и ако је накнадно пред надлежним органом правноснажно решено претходно питање (чл. 12) на коме је одлука заснована (чл. 426 тач. 9).

### **5. ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА НАКНАДУ ШТЕТЕ У СУДСКОМ ПОСТУПКУ**

Питање накнаде стварне штете и измакле користи која је проузрокована понуђачу, због незаконитог поступања наручиоца или других странака у поступку јавне набавке није прецизно уређено новим ЗЈН, док ранији закони нису превиђали никакве одредбе о накнади штете понуђачу, наручиоцу или другом учеснику у поступку), што значи да ће се такви захтеви решавати по општим правилима облигационог права.<sup>357</sup>

Право на накнаду штете која је настала због повреде одредаба овог закона, може се остварити у поступку пред надлежним судом (ЗЈН, чл. 229). Републичка комисија, као тело за ревизију, није надлежна да одлучује о захтеву за на накнаду штете. Право на накнаду штете остварује се у парничном поступку, пред надлежним судом, по општим одредбама облигационог права.

О праву на накнаду штете због повреде одредаба ЗЈН може одлучити и Управи суд, у управном спору по тужби против решења Републичке комисије. Пресудом

<sup>356</sup> ЗОО, чл. 109 ст. 2

<sup>357</sup> Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Право и привреда 7-9, стр. 486

којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, Управи суд може одлучити и о захтеву тужиоца за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парничном поступку пред надлежним судом.<sup>358</sup>

Право савесног сауговорача на накнаду штете може бити и једна од правних последица поништења уговора о јавној набавци, решењем Републичке комисије, због разлога рушљивости, односно постојања повреда набројаних у чл. 233 ст. 1 тач. 1 – 6 ЗЈН.

Републичка комисија је дужна да образложи своју одлуку и може да наручиоцу наложи предузимање одређених радњи у року од најдуже 25 дана у сврху правилног и законитог окончања конкретног поступка јавне набавке.<sup>359</sup> Тужба за накнаду штете може се поднети против наручиоца који није поступио по налозима Републичке комисије садржаним у одлуци најкасније у року од 25 дана од дана пријема одлуке, и то по општим правилима о накнади штете из ЗОО.<sup>360</sup>

Према мишљењу правне теорије, заснованом на тумачењу општих правила уговорног - облигационог права и судске праксе, најповољнији понуђач не може захтевати да суд обавезе наручиоца да са њим закључи уговор, нити да утврди да је између њих заснован уговорни однос.<sup>361</sup> Такво тумачење важи и када је у питању закључење уговора о јавној набавци, јер се и такав уговор закључује сагласношћу воља уговорних страна, а не судском одлуком, или по сили закона.

Међутим, када је у питању неважност уговора (поништење по чл. 233 ЗЈН, или апсолутна ништавост, која није уређена новом законом), за јавне набавке важе посебна, строжа правила. Изненађујуће да ни нови ЗЈН, ни претходни закон, не садржи изричиту одредбу да је неважећи (рушљив или ништав уговор) о јавној набавци који је закључен са понуђачем који није изабран као најповољнији, каква је била садржана у чл. 120 тач. 4 Закона о јавним набавкама из 2008. године.<sup>362</sup> Међутим, уговор о јавној набавци може бити поништен из других разлога прописаних у чл. 233 ЗЈН. Оглашавање ништавим из разлога апсолутне ништавости (ЗОО, чл. 103) не може се искључити, без обзира што такву могућност нови ЗЈН изричито не предвиђа. С друге стране, према ставу судске праксе, заснованом на општим правилима облигационог права, када нису у питању јавне

---

<sup>358</sup> Закон о управним споровима – ЗУС, Службени гласник РС, бр. 111/2009, чл. 45

<sup>359</sup> ЗЈН, чл. 226 ст. 5.

<sup>360</sup> Козар, В., и Почуча, М., (2010). Јавне набавке роба и услуга и накнада штете у: Здравко Петровић (уредник) Обавезно осигурање, накнада штете и обезбеђење потраживања, Београд, Intermex, стр. 287-319; Козар, В., (2010). Коментар Закона о јавним набавкама, Београд, Пословни биро, стр. 135.

<sup>361</sup> Мићовић, М., (2010). Привредно право, Крагујевац, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, стр. 191. и 192

<sup>362</sup> Службени гласник РС, бр. 116/08

набавке, такав уговор би био пуноважан, а најповољнијем понуђачу припадало би право на накнаду штете према чл. 35 ст. 2 ЗОО.<sup>363</sup>

Према мишљењу правне теорије, одштетни захтев најповољнијег понуђача не може се заснивати на повреди уговора, јер уговор није закључен. Због тога најповољнији понуђач не може захтевати накнаду тзв. позитивног уговорног интереса. Он не може захтевати накнаду штете у тој висини да, материјално посматрано, буде доведен у исти положај као да је уговор био закључен и испуњен. Зато би најповољнијем понуђачу у јавном надметању, са којим наручилац (организатор надметања) није желео да закључи уговор, требало признати накнаду штете само у висини трошкова које је имао у вези са учествовањем у јавном надметању.<sup>364</sup> Насупрот изложеном ставу правне теорије, може се бранити и мишљење да би најповољнијем понуђачу, са којим је наручилац одбио да закључи уговор, припадало право на накнаду штете, и то не само обичне штете у висини трошкова које је имао у вези са учешћем у поступку јавне набавке, већ и право на накнаду штете у висини изгубљене добити (измакла корист) у смислу чл. 155 ЗОО.<sup>365</sup> Тачно је да није реч у уговорној штети, тј. о штети због повреде уговора из чл. 262 ст. 2 ЗОО, јер уговор између најповољнијег понуђача и наручиоца није закључен. У питању је деликтна штета, проузрокована нечињењем (одбијањем наручиоца да са најповољнијим понуђачем закључи уговор), односно чињењем (закључењем уговора за другим понуђачем чија понуда није оцењена као економски најповољнија). Проузроковање штете може се извршити и свим другим радњама које ЗЈН у 233 предвиђа као разлоге рушљивости, због којих се исти може поништити, као и ако парнични суд уговор огласи ништавим из разлога апсолутне ништавости, по општим правилима облигационог права (ЗОО, чл. 103). А деликтна штета такође даје право оштећеном на измаклу корист у смислу цитираних прописа, а не само на накнаду обичне штете због умањења имовине у висини трошкова учешћа у поступку јавне набавке.<sup>366</sup>

## 6. ЗАКЉУЧАК

У ЗОО садржани су општи разлози ништавости и рушљивости уговора. Међутим, ЗЈН прописује посебне разлоге неважности (рушљивости) уговора о јавним набавкама, али не садржи одредбе о апсолутној ништавости. Поништење рушљивог уговора стављено у надлежност Републичке комисије као посебног управног органа, односно управне организације, са својством правног лица

Питање пуноважности уговора о јавној набавци у блиској је вези са поступком заштите права. Заштита права и то у свим стадијумима поступка јавне набавке

---

<sup>363</sup> Из пресуде Вишег привредног суда у Београду, Пж. 420/93 од 10. фебруара 1993. године, цитирано према: Петровић, З. и Козар, В., (2009). Мега збирка судске праксе из облигационог права, Београд, Intermex

<sup>364</sup> Мићовић, М., Привредно право, стр. 192.

<sup>365</sup> Козар, В., и Почуча, М., (2013). Коментар Закона о јавним набавкама, Београд, Пословни биро, стр. 262.

<sup>366</sup> Козар, В., и Почуча, М., Јавне набавке роба и услуга и накнада штете, стр. 287-319.

остварује се у посебном (управном) поступку. Овај поступак покреће се посебним правним средством – *захтевом за заштиту права*. ЗЈН поред расправног начела и начела диспозиције, уводи и ограничено истражно начело, односно начело официјелности, омогућавајући Републичкој комисији да одређене чињенице које се тичу неважности уговора утврђује по службеној дужности. Републичка комисија не може наставити поступак и ако подносилац захтева за заштиту права повуче захтев.

У посебна овлашћења Републичке комисије спада и право да поништи рушљив уговор о јавној набавци по службеној дужности или на захтев подносиоца захтева или другог активно легитимисаног лица.

За разлику од рушљивих уговора, које поништава Републичка комисија, за уклањање апсолутно ништавих уговора из правног поретка потребна је судска пресуда. ЗЈН не прописује разлоге ништави уговора о јавној набавци, па се на ово питање примењују опште одредбе о ништавости правних послова из чл. 103. ЗОО.

ЗЈН не садржи изричиту одредбу да је рушљив уговор који је закључен са понуђачем који није изабран као најповољнији, каква је била садржана у чл. 120 тач. 4 Закона о јавним набавкама из 2008, што значи да је законодавац прихватио став правне теорије да је прикупљање понуда један од начина закључивања уговора у привреди, а привредни субјекат на основу прикупљених понуда слободно одлучује о прихватању или неприхватању понуде.

Питање накнаде стварне штете и измакле користи која је проузрокована понуђачу, због незаконитог поступања наручиоца или других странака у поступку јавне набавке није решено у ЗЈН, што значи да ће се такви захтеви решавати по општим правилима облигационог права.

**Vladimir Kozar, PhD, Full Professor**  
*Faculty of Law for Commerce and Judiciary*  
*University Business Academy in Novi Sad*

## **INVALIDITY OF THE PUBLIC PROCUREMENT AGREEMENT**

### ***Abstract:***

*This paper analyses specific reasons for nullity and relative voidance of the public procurement agreement. It points to the difference regarding the general reasons for invalidity of the agreement from the Law on Obligations. The significance of the Republic Commission for Protection of Rights in Public Procurement Procedures, in whose jurisdiction lies annulment of relatively void agreement, has been emphasised. The paper explains specific rules of the special administrative procedure in which the protection of rights is being realised. Unlike the relatively void agreements, which are annulled by the Republic Commission, for removal of absolutely null agreements from legal system one needs court decision. The paper indicates that the Law on Public*

*Procurement does not regulate the issue of compensation for actual damages and lost profit caused to bidder by illegal actions in public procurement procedure. A position is taken that regarding the requests for compensation for damages it is being decided by general rules of the obligatory law.*

**Key words:** *public procurement; protection of rights; invalidity; nullity, relatively void, agreement; compensation for damages*

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бесаровић, И., (2010). Пословно право, Београд, Intermex
2. Врховшек, М., и Козар, В., (2010 ). Заштита права и ништавост уговора о јавној набавци у: Миодраг Мићовић (уредник) Либерализам и заштита конкуренције, Крагујевац, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, стр. 347-370
3. Ђорђевић, Ж., и Станковић, В., (1987). Облигационо право, Београд, Научна књига
4. Козар, В., и Билбија В., (2013). Ништавост и рушљивост уговора о јавним набавкама. Правна ријеч часопис за правну теорију и праксу, 36, стр. 535 – 550
5. Козар, В., (2020). Поништење уговора о јавној набавци решењем Републичке комисије. Радно-правни саветник 5, стр. 79-88
6. Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Леге Артис 10, стр. 72 – 79
7. Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Право и привреда 7-9, стр. 477-490.
8. Козар, В., Алексић, Н., и Вилотић, Ј., (2015). Коментар Закона о јавним набавкама са новелама из 2015. године, Београд, Пословни биро
9. Козар, В., (2010). Ништавост уговора о јавној набавци. Право - теорија и пракса 27 (7 – 8), стр. 16 и 17
10. Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Право и привреда 7-9, стр. 477-490
11. Козар, В., (2020). Коментар Закона о јавним набавкама, Београд, Пословни биро
12. Козар, В., (2011). Коментар Закона о парничном поступку са судском праксом и регистром појмова, Београд, Пословни биро
13. Козар, В., (2013). Неважност уговора о јавним набавкама и накнада штете. Право и привреда 7-9, стр. 477-490

14. Козар, В., и Почуча, М., (2010). Јавне набавке роба и услуга и накнада штете у: Здравко Петровић (уредник) Обавезно осигурање, накнада штете и обезбеђење потраживања, Београд, Intermex, стр. 287-319;
15. Козар, В., (2010). Коментар Закона о јавним набавкама, Београд, Пословни биро
16. Козар, В., и Почуча, М., (2013). Коментар Закона о јавним набавкама, Београд, Пословни биро
17. Мићовић, М., (2010). Привредно право, Крагујевац, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке
18. Закон о јавним набавкама – ЗЈН, Службени гласник РС, бр. 91/19
19. Закон о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 124/12, 14/15 и 68/15
20. Закон о облигационим односима – ЗОО, Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93, (Уредба - за време ратног стања: 22/99, 23/99, 35/99, 44/99), Службени гласник РС, бр. 18/2020
21. Закон о парничном поступку – ЗПП, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 (Одлука Уставног суда), 74/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014, 87/2018, 18/2020
22. Закон о управним споровима – ЗУС, Службени гласник РС, бр. 111/2009
23. Закона о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 116/08
24. Решење Вишег трговинског суда Пж. 7400/04 од 13.10.2004. (2020, Март 02). Преузето са: <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/22421>
25. Пресуда Вишег привредног суда у Београду, Пж. 420/93 од 10. фебруара 1993. године, цитирано према: Петровић, З. и Козар, В., (2009). Мега збирка судске праксе из облигационог права, Београд, Intermex

CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

34"20"(082)

340.12"20"(082)

**МЕЂУНАРОДНИ научни скуп Правнички дани проф. др Славко Царић (17 ; 2020 ; Нови Сад)**

Улога државе и права у XXI веку : [зборник радова са XVII Међународног научног скупа "Правнички дани проф. др Славко Царић", 25. септембар 2020. године у Новом Саду] = "The role of the state and law in the 21st century" : [Proceedings of XVII International Scientific Conference Legal days - "Prof. Slavko Carić, PhD" "The role of the state and law in the 21st century" September 25th 2020. in Novi Sad] / уредник Мирко Кулић. - Нови Сад : Универзитет Привредна академија : Правни факултет за привреду и правосуђе, 2020 (Нови Сад : Мала књига). - 560 стр. ; 24 cm

Тираж 200. - Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978-86-6019-104-7

а) Право -- 21. в. -- Зборници б) Држава -- Правна заштита -- 21. в. -- Зборници

COBISS.SR-ID 20099849