
Doc. dr Vladimir Kozar¹

Pregledni naučni rad

Mr Vesna Bilbija²

UDK: 658.7:342.9(497.11)(497.16)(497.5)

ZAŠTITA PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI I ZEMLJAMA U REGIONU

Apstrakt

Zaštita prava i to u svim stadijumima postupka javne nabavke ostvaruje se u posebnom (upravnom) postupku. Zakon o opštem upravnom postupku³ u članu 3. dozvoljava mogućnost propisivanja posebnih upravnih postupaka, tako što predviđa da: “odredbe zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka, moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom”. Postupak zaštite prava u Republici Srbiji, pokreće se posebnim pravnim sredstvom - zahtevom za zaštitu prava. Rok za donošenje odluke o zahtevu je određen, a u slučaju njegovog prekoračenja propisana je pretpostavka o “čutanju uprave” kada se smatra da je zahtev za zaštitu prava odbijen, pa je dozvoljena tužba u upravnom sporu.

Predmet ovog rada je i zaštita prava u postupcima javnih nabavki u zemljama u regionu: u Crnoj Gori i u Republici Hrvatskoj. Kao i u Republici Srbiji, postupak zaštite jeste upravni postupak, a postupak zaštite prava pokreće se žalbom. Pored upravne obezbeđena je i sudska zaštita prava. U Crnoj Gori i u Republici Hrvatskoj postupak sudske zaštite je hitan.

¹ Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu, mail: kozarv@yahoo.com

² Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija“, Radna jedinica poštanskog saobraćaja „Subotica“, mail: vesna_bilbija@yahoo.com

³ Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.

Ključne reči: zahtev, zaštita prava, žalba, javne nabavke, upravni postupak, upravni spor.

1. Novi Zakon o javnim nabavkama u Republici Srbiji i zakonsko regulisanje javnih nabavki u Crnoj Gori i u Republici Hrvatskoj

Novi Zakon o javnim nabavkama stupio je na snagu 6. januara 2013. godine, a počinje da se primenjuje od 1. aprila 2013. godine.⁴ Neusklađenost sistema zaštite prava bio je jedan od osnovnih nedostataka prethodnog zakona, što je dovelo do nedelotvorne i neefikasne zaštite prava. Osnovni cilj novog Zakona o javnim nabavkama je obezbeđivanje uslova za efikasnu upotrebu javnih sredstava, propisivanjem jasnih procedura za dodelu javnih ugovora, odnosno mehanizama za sprečavanje korupcije i obezbeđivanje konkurencije.⁵ Zaštita prava u postupcima javnih nabavki usklađena je sa Direktivom 2007/66/EZ, koja reguliše reviziju postupka javne nabavke. Članom 138. Zakona o javnim nabavkama određen je položaj Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao samostalnog i nezavisnog organa Republike Srbije, sa statusom pravnog lica koje se finansira iz budžeta Republike Srbije. U suštini reč je o posebnoj upravnoj organizaciji sa svojstvom pravnog lica.⁶ Zakonom je utvrđena je nadležnost Republičke komisije, a to je odlučivanje o: zahtevu za zaštitu prava; žalbi protiv zaključka naručioca i Uprave za javne nabavke; predlogu naručioca i ponuđača da podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava, odnosno zadržava aktivnosti u postupku javne nabavke; troškovima postupka zaštite prava, ali i da izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca; poništava ugovor o javnoj nabavci; vodi prekršajni postupak u prvom stepenu; pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci.⁷

Skupština Crne Gore donela je dana 29 jula 2011. godine novi Zakon o javnim nabavkama koji je objavljen u Službenom listu br. 42/11 od 15 avgusta 2011. godine. Zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”, a primenjuje od 1. januara

⁴ Zakon o javnim nabavkama - ZJN RS, *Službeni glasnik RS*, br. 124/2012.

⁵ V. Kozar, T. Žunić, „Prikaz novog zakona o javnim nabavkama“, *Radno-pravni savetnik* 2/2013, 77.

⁶ M. Vrhovšek M., V. Kozar, „Zaštita prava i ništavost ugovora o javnoj nabavci“, Zbornik radova *Liberalizam i zaštita konkurencije*, Naučni skup održan 4. maja 2010. godine na Pravnom fakultetu u Kragujevcu, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac 2010., 357.

⁷ ZJN RS, čl. 139.

2012. godine⁸. Zaštita prava u postupcima javnih nabavki uređena je u glavi VI (čl. 120 do 146). To su rešenja koja se odnose na uslove za obezbeđenje pravne zaštite, shodnu primenu odredbi zakona o opštem upravnom postupku, pokretanju postupka i aktivnoj legitimaciji, podnošenju žalbe i pravnim posledicama, sadržaju žalbe, postupanju sa neurednom žalbom, načinu dostave žalbe, postupanje naručioca sa žalbom i ovlašćenjima naručioca, poništenju zbog nedostavljanja spisa, rokovima za donošenje odluke, načinu odlučivanja, pravilima dokazivanja, bitnim povredama zakona, granicama postupanja Komisije, sudskoj zaštiti, organizaciji i statusu Komisije, sastavu i načinu izbora, nadležnostima i ovlašćenjima, načinu rada i razrešenju dužnosti, kao i odredbe koje se odnose na sredstvu redovne kontrole postupaka javnih nabavki vrednosti preko 500.000 EUR-a.

Oblast javnih nabavki u Republici Hrvatskoj regulisana je Zakonom o javnoj nabavi.⁹ “Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave”, čija se nadležnost i druga pitanja vezana za rad uređuju posebnim zakonom, nadležna je za rešavanje o žalbama u vezi s postupcima sklapanja ugovora o javnoj nabavci, okvirnih sporazuma i konkursa na koje se zakon primenjuje.¹⁰ Specifičnost hrvatskog zakona je i to što se u prvom članu navodi da zakon sadrži odredbe koje su u skladu sa aktima Evropske unije koji se u zakonskom tekstu tačno i navode, među kojima je i Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Veća od 11. decembra 2007. kojom se izmenjuju i dopunjuju Direktive Veća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu efikasnost postupka revizije u vezi s dodelom ugovora o javnim nabavama.

2. Postupak zaštite prava prema novom Zakonu o javnim nabavkama u Republici Srbiji

Članom 148. određeno je ko ima aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka zaštite prava. Zakon kao aktivno legitimisane za pokretanje ovog postupka određuje ponuđača, podnosioca prijave, kandidata i svako zainteresovano lice.¹¹ U ime ovih lica zahtev za zaštitu prava može da podnese i poslovno udruženje, koje postupa kao njihov zastupnik. Zahtev

⁸ Zakon o javnim nabavkama - ZJN CG, *Službeni list CG*, br. 42/2011.

⁹ Zakon je o javnoj nabavi - ZJN HR, *Narodne novine*, br. 90/11, 90/13.

¹⁰ ZJN HR, čl. 138.

¹¹ Zainteresovano lice je svako lice koje ima interes da zaključi konkretan ugovor o javnoj nabavci -ZJN RS čl. 3. tač.5.

za zaštitu prava može da podnese i Uprava za javne nabavke, Državna revizorska institucija, javni pravobranilac i građanski nadzornik, ali su ovi organi oslobođeni obaveze plaćanja takse. Međutim, ovi organi nisu dužni da podnose zahtev za zaštitu prava na zahtev lica, koje inače ima aktivnu legitimaciju (npr. ponuđač ili poslovno udruženje), a koje to pravo nije iskoristilo, što je preuzeto is prethodnog zakona. S druge strane, izostavljena je povreda javnog interesa, koja je u prethodnom zakonu bila propisana kao uslov za podnošenje zahteva za zaštitu prava od strane navedenih organa.¹² To znači da je učešće navedenih organa u postupku zaštite prava po novom zakonu, prvenstveno usmereno na zaštitu javnog interesa, bez obzira na terminološke razlike u odnosu na prethodni zakon, dok se zaštita prava ponuđača ostvaruje na njihov privatni zahtev. Za lica iz člana 148. stav 1. kao učesnike spornog odnosa stvarna legitimacija, izjednačena je sa aktivnom procesnom legitimacijom, jer nedostatak aktivne legitimacije, odnosno nedostatak svojstva ponuđača, podnosioca prijave, kandidata ili zainteresovanog lica dovodi do odbacivanja, a ne do odbijanja zahteva. Aktivna procesna legitimacija se u pravnoj teoriji definiše kao ovlašćenje za vođenje postupka, za razliku od materijalnopravne - stvarne legitimacije, koja označava učešće u spornom materijalno-pravnom odnosu u svojstvu titulara određenog prava.¹³

Član 149. reguliše rokove i način podnošenja zahteva za zaštitu prava. Propisano je da se zahtev podnosi Republičkoj komisiji, preko naručioca (predaje se naručiocu). U Direktivi 2007/66/EZ, propisano je da države članice mogu predvideti da se ponuđač za reviziju najpre obraća naručiocu. Zakonom o javnim nabavkama to je pojednostavljeno tako da se zahtev odmah podnosi Republičkoj komisiji, ali predaje naručiocu.¹⁴ Zahtev kojim se osporava vrsta postupka, poziv za podnošenje ponuda ili konkursna dokumentacija smatraće se blagovremenim ako je primljen od naručioca najkasnije sedam dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno tri dana pre isteka roka za podnošenje ponuda kod postupka javne nabavke male vrednosti i kvalifikacionog postupka, osim u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, gde taj rok nije ograničen ako podnosilac zahteva ili sa njim povezano lice nije učestvovao u tom postupku. Na ovaj način ograničen je rok za

¹² V. Kozar, „Zaštita prava u postupku javne nabavke“, *PRAVO- teorija i praksa* 10 - 12/2011, 27 - 41.

¹³ B. Poznić, *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd 1987, 130.

¹⁴ Ovo rešenje je u skladu sa pomenutom direktivom, jer naručilac može da preinači svoju odluku bez dostavljanja Republičkoj komisiji i usvoji zahtev, a sa druge strane postupak zaštite je ubrzan i usklađen sa pravilima opšteg upravnog postupka. Ovo je inače opšte pravilo u našem pravnom sistemu da se žalba protiv odluke i u upravnom i u sudskom postupku podnosi drugostepenom organu ili sudu preko prvostepenog organa, odnosno suda.

podnošenje zahteva za zaštitu prava na određeni period pre isteka roka za podnošenje ponuda. To znači da će blagovremenim zahtevom računati samo onaj zahtev koji se nalazi u „rukama“ naručioca (primljen od strane naručioca) sedam, odnosno tri dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, a ne i oni zahtevi koji su poslani poštom (običnom, preporučenom ili drugom vrstom pošiljke) jer se može desiti da su oni predati pre isteka navedenih rokova, koji prethode roku za podnošenje ponuda ali da stignu kod naručioca nakon što je otvaranje ponuda već obavljeno. Postupanje po takvim zahtevima dovelo bi do velike pravne nesigurnosti, te je zakonodavac precizirao šta se smatra blagovremenim zahtevom. Prema tome, ne važi pravilo iz parničnog ili drugih sudskih postupaka, da se dan predaje podneska pošti preporučenom pošiljkom ili upućenog telegrafskim putem smatra se kao dan podnošenja sudu.¹⁵

Nakon donošenja odluke o dodeli ugovora, odluke o zaključenju okvirnog sporazuma, odluke o priznavanju kvalifikacije i odluke o obustavi postupka, rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava je deset dana od dana prijema odluke, a u slučaju javne nabavke male vrednosti pet dana. U slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, rok se računa od dana objavljivanja odluke o dodeli ugovora na Portalu javnih nabavki. Zahtevom za zaštitu prava ne mogu se osporavati radnje naručioca preduzete u postupku javne nabavke ako su podnosiocu zahteva bili ili mogli biti poznati razlozi za njegovo podnošenje pre isteka roka za podnošenje zahteva kojim se osporava vrsta postupka, sadržina poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije (to je rok od sedam dana pre isteka roka za podnošenje ponuda), a podnosilac zahteva ga nije podneo pre isteka tog roka. Ako je u istom postupku javne nabavke ponovo podnet zahtev za zaštitu prava od strane istog podnosioca zahteva, u tom zahtevu se ne mogu osporavati radnje naručioca za koje je podnosilac zahteva znao ili mogao znati prilikom podnošenja prethodnog zahteva.¹⁶

¹⁵ Zakon o parničnom postupku - ZPP, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, čl. 104. st 2. propisuje: „Dan podnošenja podneska upućenog sudu preko pošte preporučenom pošiljkom ili upućenog telegrafskim putem smatra se kao dan podnošenja sudu.”

¹⁶ Propisivanjem ovog pravila zakon je uveo prekluziju - nemogućnost osporavanja pojedinih radnji naručioca u kasnijim fazama postupka, ako je podnosilac znao za razloge osporavanja, odnosno sporne radnje, a nije podneo zahtev u propisanom roku, odnosno nije ih osporavao u ranije podnetom zahtevu

2.1. Posledice podnetog zahteva za zaštitu prava i privremene mere

Zahtev za zaštitu prava ima suspenzivno dejstvo na odluku naručioca o izboru najpovoljnije ponude, što znači da naručilac ne može punovažno da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa najpovoljnijim ponuđačem do konačnosti odluke o zahtevu za zaštitu prava, tj. dok Republička komisija za zaštitu prava ne donese odluku, s tim što zakon dopušta određene izuzetke.¹⁷ Posledice podnetog zahteva za zaštitu prava bliže su uređene u članu 150. Zakona o javnim nabavkama. Opšte pravilo je da zahtev za zaštitu prava zadržava dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, što znači da se posle donošenja odluke o dodeli ugovora, ne može pristupiti zaključenju ugovora sve do odluke Republičke komisije o podnetom zahtevu. Republička komisija na predlog naručioca može odlučiti da zahtev nema suspenzivno dejstvo, tj. da se može pristupiti daljim aktivnostima, npr. zaključenju ugovora. Takva odluka naziva se privremena mera.

Izuzetak, odnosno odstupanje od opšteg pravila postoji u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda iz razloga izuzetne hitnosti u kome važi suprotno pravilo o nesuspensivnosti zahteva.¹⁸ Pored navedenog, drugi izuzetak postoji kada Republička komisija na predlog naručioca utvrdi da bi zadržavanje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke prouzrokovalo velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca, koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke, odnosno značajno ugrozilo interes Republike Srbije. U slučaju da Republička komisija usvoji predlog naručioca za ukidanje suspenzije, može se pristupiti zaključenju ugovora ili izvršenju već zaključenog ugovora, ne čekajući ishod postupka o podnetom zahtevu za zaštitu prava. Ako naručilac smatra da postoje uslovi za ukidanje suspenzivnog dejstva zahteva, dužan je da odmah po prijemu, bez prethodne provere, zahtev za zaštitu prava i kompletnu dokumentaciju iz postupka javne nabavke dostavi Republičkoj komisiji sa obrazloženim predlogom za donošenje odluke da zahtev ne zadržava dalje aktivnosti, odnosno da ne zadržava izvršenje ugovora. S obzirom da se radi o izuzetku treba ga veoma restriktivno, usko tumačiti u primeni. Sa druge strane, podnosilac

¹⁷ V. Kozar, „Zaštita prava u postupku javne nabavke“, *PRAVO-teorija i praksa* 10 - 12/2011, 27- 41.

¹⁸ ZJN RS, čl. 36. st.1 tač.3) propisuje da naručilac može sprovesti pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca, naručilac nije mogao da postupi u rokovima određenim za otvoreni ili restriktivni postupak. Okolnosti koje opravdavaju hitnost ne mogu biti u bilo kakvoj vezi sa naručiocem.

zahteva može predložiti privremenu meru kojom se zadržavaju dalje aktivnosti naručioca i u pregovaračkom postupku pokrenutom iz razloga izuzetne hitnosti, a Republička komisija će u roku od pet dana rešenjem usvojiti predlog i zabraniti naručiocu da zaključi, odnosno izvrši ugovor o javnoj nabavci, ako smatra da bi zaključenje, odnosno izvršenje ugovora o javnoj nabavci bez prethodne provere pravilnosti postupka, moglo da prouzrokuje znatnu štetu po javna sredstva. Dakle, kod primene ovog izuzetka važi suprotno pravilo - zahtev za zaštitu prava ne zadržava dalje aktivnosti naručioca, ali podnosilac zahteva može predložiti da Republička komisija donese rešenje kojim se zabranjuje naručiocu da zaključi, odnosno izvrši ugovor o javnoj nabavci. Nakon donošenja rešenja o „privremenoj meri“ postupak se nastavlja pred Republičkom komisijom.

2.2. Postupak pred Republičkom komisijom i odluke Republičke komisije

Član 153. reguliše postupanje naručioca posle prethodnog ispitivanja zahteva za zaštitu prava. Ako utvrdi da je zahtev za zaštitu prava formalno-pravno ispravan (uredan, blagovremen i podnet od strane aktivno legitimisanog lica) naručilac u roku od pet dana od dana prijema urednog zahteva ima dve mogućnosti tj. može da rešenjem usvoji zahtev ako utvrdi da je osnovan, u kom slučaju je dužan da rešenje dostavi podnosiocu zahteva, ponuđačima i Republičkoj komisiji, a ako smatra da zahtev nije osnovan, može da dostavi zahtev, odgovor na zahtev i celokupnu dokumentaciju Republičkoj komisiji, radi odlučivanja o zahtevu. Ako podnosilac povuče zahtev u formi pismenog obaveštenja, naručilac, odnosno Republička komisija će zaključkom obustaviti postupak zaštite prava. Propuštanje naručioca da odluči o zahtevu za zaštitu prava u zakonom propisanom roku od pet dana od dana prijema urednog zahteva, tako što će isti usvojiti ili dostaviti “predmet” Republičkoj komisiji stvara fikciju da je zahtev odbijen-pravilo “ćutanja administracije” iz opšteg upravnog postupka¹⁹. Ako, pak, sam podnosilac povuče zahtev u formi pismenog obaveštenja, naručilac, odnosno Republička komisija će zaključkom obustaviti postupak zaštite prava.

¹⁹ U članu 208. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da «ako organ protiv čijeg je rešenja dopuštena žalba ne donese rešenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtev odbijen. Ako žalba nije dopuštena, stranka može neposredno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom u skladu sa saveznim zakonom kojim se uređuju upravni sporovi.»

Član 154. reguliše postupak pred Republičkom komisijom u vezi sa podnetim zahtevom. Iako naručilac u postupku prethodne provere utvrđuje urednost zahteva za zaštitu prava, blagovremenost i aktivnu legitimaciju, i Republička komisija može odbaciti zahtev ako utvrdi da ne sadrži sve obavezne elemente, a podnosilac ne dopuni zahtev u naknadno ostavljenom roku. Republička komisija takođe mora da odbaci neblagovremen zahtev ili ako podnosilac nema aktivnu legitimaciju. Zakon nije prihvatio rešenje da se određenim podnosiocima može izreći mera zabrane podnošenja zahteva za zaštitu prava, koja bi predstavljala procesnu smetnju za pokretanje postupka. Kako bi pravilno utvrdila činjenično stanje i cenila podnete dokaze, Republička komisija može da traži dodatnu dokumentaciju, podatke, objašnjenja i mišljenja od naručioca, podnosioca zahteva ili drugih učesnika u postupku, Uprave za javne nabavke i drugih lica i da ostvari uvid u ostale dokumente kod stranaka u postupku javne nabavke. Sva navedena lica dužna su da tražene podatke, dokumentaciju i mišljenja dostave u roku koji odredi Republička komisija. Ako to ne urade naručilac ili podnosilac zahteva kao stranke u postupku, sumnja koja je posledica izostanka navedenih dokaza, biće uzeta na štetu stranke koja nije postupila po nalogu, a člana Republička komisija će doneti odluku prema stanju raspoloživih dokaza u predmetu. Član 155. predviđa mogućnost održavanja usmene javne rasprave, kada složenost činjenične ili pravne situacije to zahteva. Podnosilac zahteva može predložiti održavanje usmene rasprave u zahtevu za zaštitu prava, a naručilac u odgovoru na zahtev. Propisano je da se usmena rasprava održava u prostorijama Republičke komisije, a da se javnost može isključiti radi zaštite poslovne tajne ili tajnih podataka. O usmenoj raspravi sačinjava se zapisnik.

Članom 157. propisan je način odlučivanja Republičke komisije i forma odluka koje donosi. Republička komisija odlučuje u granicama podnetog zahteva za zaštitu prava, ali i o povredama za koje podnosilac zahteva nije znao, a koje su uticale na odluku naručioca u postupku javne nabavke. Zakon izričito određuje da Republička komisija po službenoj dužnosti ispituje i da li su ispunjeni zakonski uslovi za primenu određenog postupka javne nabavke. Takođe, po službenoj dužnosti Republička komisija proverava da li su prekršene odredbe zakona zbog kojih se ugovor može poništiti ili se smatra ništavim. Prema tome, Zakon o javnim nabavkama pored raspravnog načela i načela dispozicije, uvodi i ograničeno istražno načelo, odnosno načelo oficijelnosti, omogućavajući Republičkoj komisiji da određene činjenice utvrđuje po službenoj dužnosti. Pored toga, u navedenim slučajevima kada je zakonom dozvoljena primena istražnog načela, izričito je propisano da Republička komisija

može nastaviti postupak i ako podnosilac zahteva za zaštitu prava povuče zahtev. U tom slučaju Republička komisija neće obustaviti postupak, primenom člana 153. stav 4, već će nastaviti i dalje voditi postupak bez zahteva ovlašćenog predlagagača. Na ovaj način postupak zaštite prava od akuzatorskog postupka prelazi u jednu vrstu inkvizitorskog postupka, koji se pokrenuo na zahtev ovlašćenog predlagagača, odnosno podnosioca zahteva, a posle povlačenja zahteva za zaštitu prava, dalje se nastavlja i vodi po službenoj dužnosti. Republička komisija izvodi dokaze za koje oceni da su od uticaja za donošenje pravilne i zakonite odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava. Upravo zbog ovoga, kod vrednijih nabavki predviđeno je učešće veštaka, koji treba da pomognu članovima da izvede potrebne dokaze u primerenom roku.

Odluka Republičke komisije može biti zaključak ili rešenje. Zaključkom se odbacuje zahtev za zaštitu prava, odbacuje žalba podnosioca zahteva, obustavlja postupak zaštite prava i odbacuje zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. To su procesne odluke, a meritorne odluke se donose u formi rešenja. Rešenjem se usvaja ili odbija zahtev za zaštitu prava i žalba podnosioca zahteva, usvaja ili odbija predlog naručioca da zahtev nema suspenzivno dejstvo, ili privremena mera zabrane zaključenja ili izvršenja ugovora u pregovaračkom postupku pokrenutom iz razloga izuzetne hitnosti, izriče novčana kazna, poništava ugovor i odlučuje u prekršajnom postupku. Sastavni deo odluke Republičke komisije je obrazloženje, kao i nalog naručiocu da preduzme određene mere u cilju zakonitog završetka postupka javne nabavke. Najduži rok koji može odrediti komisija je 25 dana od dana prijema odluke. Odluka Republičke komisije je konačna jer se protiv nje ne može se izjaviti žalba. Protiv ove odluke može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu, u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Upravni spor se može pokrenuti i u situaciji kada odluka Republičke komisije nije doneta i dostavljena u zakonom predviđenom roku, dakle zbog „čutanja uprave“. Pokretanje upravnog spora ne odlaže izvršenje odluke Republičke komisije.²⁰

3. Osnovne odlike zaštite prava u postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori

Kao u Republici Srbiji, i u Crnoj Gori zakonom je predviđena shodna primena odredaba zakona kojim je uređen opšti upravni postupak,

²⁰ ZJN RS, čl. 159.

ukoliko zakonom nije drukčije određeno, ali pravno sredstvo kojim se pokreće postupak je žalba. Žalba se izjavljuje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, podnosilac žalbe istog dana žalbu dostavlja naručiocu, o čemu dostavlja dokaz Državnoj komisiji u roku od tri dana od dana dostavljanja žalbe naručiocu. Rok za podnošenje žalbe Državnoj komisiji je 10 dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje, preuzimanja odnosno otkupa ili odbijanja pojašnjenja tenderske dokumentacije, javnog otvaranja ponuda, prijema zaključka, rešenja i odluke ponuđača, odnosno zainteresovanog lica ili propuštanja radnje naručioca, kojima se povređuju prava ponuđača ili zainteresovanog lica u postupku javne nabavke. Podnosilac žalbe koji je propustio da izjavi žalbu u roku od 10 dana u na sadržaj i način objavljivanja poziva za javno nadmetanje; na sadržaj poziva za nadmetanje, sadržaj, pojašnjenje i dostupnost tenderske dokumentacije zainteresovanim licima i na postupak javnog otvaranja ponuda, sadržaj zapisnika o javnom otvaranju ponuda, nema pravo na podnošenje žalbe u kasnijoj fazi postupka. O podnetoj žalbi naručilac obaveštava sve učesnike u postupku javne nabavke, u roku od tri dana od dana njenog prijema. Žalbu mogu podneti ponuđači i druga zainteresovana lica (lice koje je dostavilo zahtev za uvid, odnosno otkupilo tendersku dokumentaciju, kao i lice koje dokaže da je pretrpelo ili moglo pretrpeti štetu zbog odluke, radnje ili propuštanja radnje naručioca, odnosno postupanja suprotno odredbama zakona). Vidimo da je članom 148. Zakona o javnim nabavkama u Republici Srbiji aktivna legitimacija za podnošenje zahteva za zaštitu prava šire postavljena. Prema rešenju prethodnog Zakona o javnim nabavkama²¹ svaki ponuđač i svako lice na čija se prava i pravne interese odnosio postupak javne nabavke (zainteresovano lice) imao je pravo uložiti prigovor zbog učinjenih nepravilnosti u toku čitavog postupka javne nabavke. Radi zaštite javnog interesa, prigovor su mogli podneti i nadležni državni tužilac, nadležni organ uprave, Državna revizorska institucija i drugi nadležni organi. Prigovor je obustavljao sve dalje aktivnosti naručioca u postupku dodele ugovora o javnoj nabavki, do donošenja odluke po prigovoru. Naručilac je zaključkom odbacivao nedopusšten, neblagovremen i prigovor izjavljen od strane neovlašćenog lica. Ukoliko to nije slučaj, imao je obavezu da razmotri blagovremeno podneseni prigovor i da roku od osam dana od dana prijema donese rešenje kojim je mogao usvojiti prigovor u celini ili delimično i preinačiti odluka o izboru najpovoljnije ponude, usvojiti prigovor kao osnovan i, u celini ili delimično, poništiti postupak za dodelu ugovora o javnoj nabavci ili odbiti prigovor kao neosnovan. Protiv

²¹ Zakon o javnim nabavkama, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 46/06.

rešenja naručioca kojim je odlučeno po podnetom prigovoru, odnosno u slučaju nedonošenja rešenja mogla se izjaviti žalba Komisiji za kontrolu postupka javnih nabavki, u roku od osam dana od dana prijema rešenja po podnetom prigovoru.²²

Prema članu 124 važećeg Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, blagovremeno podneta žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi. Izuzetno, Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke na zahtev naručioca, ako bi zbog prekida postupka javne nabavke naručiocu nastupila znatna šteta koja je nesrazmerna sa vrednošću javne nabavke ili bi bio ugrožen interes Crne Gore i iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprečavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče. Zahtev za nastavak postupka javne nabavke može se podneti u roku od pet dana od dana prijema žalbe, a Državna komisija o njemu odlučuje u roku od tri dana od dana podnošenja zahteva. U slučaju usvajanja zahteva, naručilac je dužan da o tome obavesti sve učesnike u postupku, u roku od tri dana od dana dostavljanja odluke. Neurednost kontroliše Državna komisija tj. ako žalba sadrži formalni nedostatak koji sprečava postupanje po njoj ili je nerazumljiva ili nepotpuna, Državna komisija će najkasnije u roku od pet dana od dana prijema žalbe, zatražiti od podnosioca žalbe da se nedostaci otklone i odrediće mu rok da to učini (u suprotnom, Državna komisija će zaključkom odbaciti žalbu), dok je Naručilac dužan da, u roku od osam dana od prijema žalbe, Državnoj komisiji dostavi odgovor na žalbu, sa izjašnjenjem o žalbenim navodima, spise i dokumentaciju javne nabavke sa popisom priloga, originale dostavljenih ponuda i druge dokaze od značaja za odlučivanje po žalbi. Ako naručilac ne dostavi spise i dokumentaciju u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe naručiocu, Državna komisija može da donese odluku o poništenju postupka javne nabavke. Naručilac može da oceni da je žalba u celosti ili delimično osnovana u kom slučaju može, u roku od osam dana od dana prijema žalbe, da poništi odluku ili da je zameni drugom odlukom, može da ispravi učinjenu radnju u skladu sa zahtevom iz žalbe ili poništi postupak javne nabavke, o čemu je dužan da obavesti sve učesnike postupka. Naručilac koji je iskoristio ovo ovlašćenje dužan je da o tome, bez odlaganja, obavesti Državnu komisiju i dostavi joj original

²² Prethodni Zakon o javnim nabavkama je, dakle, poznavao dvostепенost zaštite prava u postupku javne nabavke: naručilac je zaključkom ili rešenjem odlučivao o podnetom prigovoru u prvom stepenu, a potom se na odluku mogla podneti žalba drugostепен organu - Državnoj komisiji. Protiv konačnog rešenja Državne komisije, radi utvrđivanja njegove zakonitosti, mogao se tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Crne Gore.

nove odluke sa dokazima da je dostavljena svim učesnicima u postupku javne nabavke (i protiv ovakve odluke naručioca može se izjaviti žalba Državnoj komisiji).

Državna komisija je dužna da odluči po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i potpune dokumentacije o postupku javne nabavke, ali se rok može produžiti najviše za 10 dana u slučaju potrebe angažovanja veštaka, pribavljanja mišljenja nadležnih organa i obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnositelj žalbe i naručilac. Kada u postupku o žalbi ne donosi meritoru odluku, Državna komisija zaključkom odbacuje žalbu koja je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica i prijemom pisanog obavještenja podnosioca žalbe da odustaje od podnete žalbe, zaključkom obustavlja postupak. Kada u postupku o žalbi donosi meritoru odluku Državna komisija rešenjem može da odbije žalbu kao neosnovanu ili da usvoji žalbu i u celosti ili delimično poništi postupak javne nabavke i donetu odluku, ukaže naručiocu na učinjene nepravilnosti i naloži mu sprovođenje novog postupka i odlučivanje ili preuzimanje potrebnih mera kojima se učinjene nepravilnosti otklanjaju. U roku od tri dana od dana donošenja, Državna komisija dostavlja odluku podnosiocu žalbe i naručiocu i objavljuje na svojoj internet stranici. Odluka mora biti obrazložena. Naručilac je dužan da postupi po odluci i o tome obavesti Državnu komisiju u ostavljenom roku. Ako naručilac ne sprovede odluku u ostavljenom roku, Državna komisija o tome obavještava Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i predlaže pokretanje postupka odgovornosti.

Prema članu 135, Državna komisija odlučuje u granicama žalbenih navoda, ali po službenoj dužnosti, odlučuje o bitnim povredama koje su taksativno navedene u članu 134 zakona, nezavisno na koji deo postupka javne nabavke je žalba izjavljena. U postupku zaštite prava u Crnoj Gori, nakon upravne, članom 136 regulisana je sudska zaštita prava: odluke Državne komisije su konačne, protiv njih se može pokrenuti upravni spor, a postupak sudske zaštite je hitan.

4. Osnovne odlike zaštite prava u postupcima javnih nabavki u Republici Hrvatskoj

Žalbeni postupak koji se vodi prema odredbama ovoga Zakona je upravni postupak, odredba je hrvatskog zakona²³. Ovaj postupak vodi se

²³ ZJN HR, čl. 139. st. 2.

na hrvatskom jeziku i uz upotrebu latiničnog pisma.²⁴ Pravo na žalbu, tj. aktivnu legitimaciju, ima svako fizičko lice, pravno lice i udruženje fizičkih i/ili pravnih lica koja imaju ili su imala pravni interes za dobijanje određenog ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma i koje je pretrpelo ili bi moglo pretrpeti štetu od navodnog kršenja subjektivnih prava, te odgovarajući organ državne uprave nadležan za sistem javnih nabavki i nadležno državno pravobranilaštvo. Žalilac je obavezan da dokaže postojanje procesnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe (tj. svoju aktivnu legitimaciju), kao i povrede postupka i/ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi, a naručilac postojanje činjenica i okolnosti na osnovu kojih je doneo odluke o pravima, preduzeo radnje ili propustio radnje, te sproveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.²⁵ Prema članu 142 Zakona, stranke žalbenog postupka su „žalitelj, naručilac, odabrani natjecatelj²⁶ i odabrani ponuditelj“.²⁷ Rokovi za izjavljivanje žalbe detaljno regulisani su članovima od 146 do 153 zakona. Žalba se izjavljuje u roku deset dana, a u postupcima javne nabavke male vrednosti u roku pet dana, s tim da se početak računanja roka razlikuje u zavisnosti o kom postupku javne nabavke je reč, a posebni rokovi za izjavljivanje žalbe predviđeni su u slučaju ugovora koji su izuzeti od primene zakona, zatim u slučaju sklapanja ugovora bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke i u slučaju sklapanja ugovora na osnovu okvirnog sporazuma. Kao i u Republici Srbiji i Crnoj Gori, tokom postupka važi pravilo koje predviđa da propuštanje ulaganja žalbe u određenoj fazi postupka javne nabavke znači da se pravo na žalbu gubi u kasnijoj fazi postupka za prethodnu fazu. Još jedna procesna odlika koja je prisutna i u uporednom pravu tiče se ovlašćenja komisije koja rešavajući po žalbi na prvom mestu postupka u granicama žalbenih navoda (odlika akuzatorskog postupka), ali po službenoj dužnosti pazi na bitne povrede koje su počinjene u fazi postupka u kojoj je izjavljena žalba (odlika inkvizitorskog postupka). Bitna povreda postoji ako naručilac nije primenio ili je nepravilno primenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od uticaja na zakonitost postupka, a za koju žalilac nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe, s tim da Državna komisija nije ovlašćena da kontroliše činjenično i pravno stanje koje je bilo predmet prethodne žalbe u istom postupku nabavke.

²⁴ ZJN HR, čl. 140. Zakoni o javnim nabavkama u Republici Srbiji i u Crnoj Gori ne sadrže izričitu zakonsku odredbu o tome na kom jeziku i uz upotrebu kog pisma se vodi postupak zaštite prava.

²⁵ ZJN HR, čl. 141-143.

²⁶ Natjecatelj je privredni subjekt koji je zainteresovan da učestvuje u ograničenom postupku javne nabavke, pregovaračkom postupku javne nabavke s prethodnom objavom ili natjecateljskom dijalogu i svoju je volju iskazao zahtevom za učestvovanje.

²⁷ Ponuditelj je privredni subjekt koji je blagovremeno dostavio ponudu, u daljem tekstu: ponuđač.

Članom 161. zakona propisano je suspenzivo dejstvo žalbe tj. navedeni su slučajevi u kojima žalba sprečava nastavak postupka javne nabavke ili nastanak ugovora o javnoj nabavci i okvirnog sporazuma. U ostalim slučajevima koji nisu obuhvaćeni navedenim članom izjavljena žalba ne sprečava nastavak postupka javne nabavke, sprovođenje novog postupka javne nabavke, nastanak ugovora o javnoj nabavci, odnosno nastanak okvirnog sporazuma, osim u slučaju kada Državna komisija na osnovu predloga žalioaca odredi privremenu meru.

Hrvatski zakon, dakle, poznaje privremene mere.²⁸ Dakle, uz žalbu koja ne sprečava nastavak postupka javne nabavke, nastanak ugovora o javnoj nabavci odnosno nastanak okvirnog sporazuma, žalilac može podneti predlog za određivanje privremene mere s ciljem pravovremenog ispravljanja kršenja Zakona ili sprečavanja nastanka štete. Predmet predloga za određivanje privremene mere može biti sprečavanje nastavka postupka javne nabavke, sprečavanje donošenja ili sprovođenja odluke ili radnje naručioca, sprečavanje nastanka i/ili izvršavanja ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma kao i sprečavanje sprovođenja novog postupka javne nabavke za isti ili sličan predmet nabave. Žalilac u svom predlogu mora dokazati ili učiniti verovatnim postojanje okolnosti na kojima zasniva predlog, a Državna komisija će odluku o ovom predlogu doneti u roku deset dana od dana urednosti spisa (uredan spis sadrži sve dokumente i dokaze na osnovu kojih se, prema oceni Državne komisije, može doneti valjana odluka). U rešenju kojim se određuje privremena mera određuje se i trajanje iste. Uzimajući obzir moguće posledice određivanja privremene mere za sva zainteresovana lica koja bi mogla biti oštećena njenim određivanjem, uključujući i javni interes, Državna komisija može odbiti predlog za određivanje privremene mere ukoliko oceni da bi negativne posledice iste nadmašile njenu korist. Ako žalilac uz žalbu ne podnese predlog za određivanje privremene mere ili Državna komisija odbije takav predlog, predmetni postupak javne nabavke se nastavlja, ugovor o javnoj nabavci odnosno okvirni sporazum, mogu se sklopiti ili izvršavati.

U slučaju izjavljene žalbe koja sprečava nastavak postupka javne nabavke, nastanak ugovora o javnoj nabavci odnosno nastanak okvirnog sporazuma, naručilac može postaviti zahtev za odobrenjem nastavka postupka javne nabavke, sklapanja ugovora o javnoj nabavci odnosno okvirnog sporazuma za predmet ili deo predmeta nabave iz sledećih razloga: mogućeg nastanka štete koja je nesrazmerno veća od vrednosti predmeta nabavke, zaštite javnog interesa, hitnosti nabavke, te zbog

²⁸ ZJN HR, čl. 163

mogućeg ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili zbog drugih ozbiljnih opasnosti ili mogućih šteta. Naručilac zahtev podnosi do donošenja rešenja Države komisije i u njemu mora dokazati ili učiniti verovatnim postojanje okolnosti na kojima zasniva svoj zahtev. Uvažavajući sve okolnosti predmetnog postupka javne nabavke, Državna komisija će o zahtevu odlučiti u roku deset dana od dana prijema zahteva ili iz opravdanog razloga odložiti donošenje odluke do odlučivanja o glavnoj stvari. Opravdani razlog u ovom slučaju mora se posebno obrazložiti u odluci o glavnoj stvari.²⁹

Radi pravilnog sprovođenja postupka čiji je rezultat pravilna, zakonita odluka, u žalbenom postupku stranke imaju pravo da se izjasne o zahtevima i navodima druge strane i predlože dokaze, ovlašćene su da izvrše uvid u spis predmeta osim onog dela koji je u skladu sa Zakonom i posebnim propisima označen tajnim. Ipak, nije im dozvoljeno da kopiraju, umnožavaju, reprodukuju i fotografišu podatke iz ponuda drugih ponuđača i ostale dokumentacije spisa, već samo da ručno beleže podatke iz spisa predmeta. Državna komisija će svakoj stranci dostaviti podneske kojima se raspravlja o glavnoj stvari ili predlažu nove činjenice i dokazi³⁰. Nadalje, stranke mogu predložiti održavanje usmene rasprave i obrazložiti razloge zbog kojih raspravu predlažu, a posebno zbog razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. Državna komisija odlučuje o ovom predlogu, a može i sama tako odlučiti kada utvrdi da je to potrebno zbog razjašnjenja složenoga činjeničnog stanja ili pravnog pitanja. O usmenoj raspravi vodi se zapisnik. Usmena rasprava je javna, a javnost može biti isključena zbog potrebe čuvanja tajne³¹.

Prema članu 164. Državna komisija može da obustavi žalbeni postupak, da odbaci žalbu zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, neblagovremenosti, nedostatka pravnog interesa i zbog toga što je izjavljena od neovlašćenog lica, da odbije žalbu, da poništi odluku, postupak ili radnju u delu u kojem su zahvaćeni nezakonitošću, uključujući diskriminatorske, tehničke, finansijske i druge odredbe iz poziva na nadmetanje, dokumentacije za nadmetanje ili ostale dokumentacije u vezi s postupkom javne nabavke, da poništi ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum ili njegov deo, da odluči o zahtevu za naknadu troškova žalbenog postupka, da odluči o predlogu za određivanje privremene mere, da odluči o zahtevu za odobrenjem nastavka postupka javne nabavke odnosno sklapanja ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma i da

²⁹ ZJN HR, čl. 162.

³⁰ ZJN HR, čl. 165.

³¹ ZJN HR, čl. 166.

odredi novčanu kaznu. U žalbenom postupku Državna komisija glavnoj stvari odlučuje rešenjem, a u ostalim slučajevima zaključkom, s tim da rešenje mora biti obrazloženo. Odluka Državne komisije je izvršna. Jedna od odluka Državne komisije u žalbenom postupku može biti poništenje ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma. Odluku da poništi ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum u celini ili delimično Državna komisija donosi iz razloga koji su taksativno navedeni u članu 167. S obzirom na razlog poništenja, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući težinu povrede Zakona i postupanje naručioca, Državna komisija može poništiti ugovor o javnoj nabavci odnosno okvirni sporazum uključujući i sve njegove pravne posledice od trenutka njegovog nastanka ili poništiti ugovor odnosno okvirni sporazum samo u odnosu na one ugovorne obveze koje još nisu ispunjene. Državna komisija može doneti odluku kojom sklopljeni ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum ostaje na snazi u celosti ili delimično, i pored postojanja razloga za poništenje ako, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, utvrdi da prevladavajući razlozi u vezi s opštim interesom zahtevaju da efekti ugovora treba da ostanu na snazi, s tim da se ekonomski interesi mogu smatrati prevladavajućim razlozima samo u izuzetno, kada bi poništenje ugovora dovelo do nesrazmernih posledica, a kao takvi ne smatraju se ekonomski interesi neposredno vezani uz predmetni ugovor o javnoj nabavci kao što su troškovi zbog zakašnjenja u izvršenju ugovora, troškovi sprovođenja novog postupka javne nabave, troškovi koji mogu nastati zbog promene privrednog subjekta koji izvršava ugovor i troškovi pravnih obaveza koje su rezultat poništenja ugovora o javnoj nabavci.

Na kraju, protiv odluke Državne komisije može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom³². Hitan je postupak po upravnoj tužbi u predmetu javne nabavke³³. Za razliku od novog zakona o javnim nabavkama u Republici Srbiji,³⁴ hrvatski zakon posebno propisuje da svako lice koje je pretrpelo štetu zbog povreda Zakona ima mogućnost naknade štete pred nadležnim sudom prema opštim propisima o naknadi štete³⁵.

³² ZJN HR, čl. 173.

³³ ZJN HR, čl. 174.

³⁴ V. Kozar, "Nevažnost ugovora o javnim nabavkama i naknada štete", *Pravo i privreda*, 7-9/2013, 477-490.

³⁵ ZJN HR, čl. 175.

5. Zaključak

Novim Zakonom o javnim nabavkama u Republici Srbiji, postupak zaštite prava i to u svim stadijumima postupka javne nabavke ostvaruje se u posebnom (upravnom) postupku. Takođe, radi zaštite prava u postupku javnih nabavki zakonsko rešenje u Crnoj Gori nalaže shodnu primenu odredaba zakona kojim je uređen opšti upravni postupak, a u Republici Hrvatskoj - žalbeni postupak je upravni postupak.

Kao i u Republici Srbiji i u zakonima koji regulišu oblast javnih nabavki u Crnoj Gori i u Republici Hrvatskoj, unapređen je postupak zaštite prava u postupcima javnih nabavki i usklađen sa Direktivom 2007/66/EZ, koja reguliše reviziju postupka javne nabavke. U Republici Srbiji, ovaj postupak pokreće se posebnim pravnim sredstvom - zahtevom za zaštitu prava. U Crnoj Gori i u Republici Hrvatskoj, postupak zaštite prava pokreće se žalbom. Protiv konačnih odluka donetih po sprovođenju upravnog postupka, obezbeđena je sudska zaštita.

Assistant Prof. Vladimir Kozar, Ph.D

Law Faculty for Economy and Judiciary, Business Academy Novi Sad

Mr Vesna Bilbija

Public Enterprise PTT "Serbia", Working Unit of Postal Traffic "Subotica"

THE PROTECTION OF RIGHTS IN THE PROCESSES OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE COUNTRIES OF THE REGION

Summary

The protection of rights in all the phases of the public procurement process is carried out through a specific (administrative) proceeding. The Law on General Administrative Proceeding, in its Article 3 allows the possibility of issuing specific administrative proceedings by stipulating that "the provisions of the law, due to specific nature of administrative matters in certain administrative areas, provide for necessary exceptions to

the general rules of administrative proceedings and must be in accordance with the basic principles laid down by this law". This procedure is initiated by a special remedy - *the request for the protection of rights*. The deadline for passing a decision on the request is determined, and in a case of its exceeding, there is an assumption of "*silence of the administration*" in which case it is considered that the request for the protection of rights is denied and the complaint is allowed in administrative proceedings.

The topic of this paper is the protection of rights in the public procurement processes in the countries of the region: in Montenegro and in the Republic of Croatia. As well as in the Republic of Serbia, the process of the protection of rights in the above mentioned countries is the administrative proceeding, and the process of protection of rights is initialized by an appeal. Against the final decisions issued as the results of the administrative proceedings one can initiate an administrative dispute. In Montenegro and in the Republic of Croatia, the proceeding of the judicial protection is urgent.

Key words: request, protection of rights, appeal, public procurement, administrative proceeding, administrative dispute.