

Република Србија
Министарство привреде
Кнеза Милоша бр. 20, 11000 Београд

Коментари на Нацрт закона о јавно- приватном партнерству и концесијама

Транспарентност Србија
20. јул 2026.

1

Садржај

Коментари на Нацрт закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.....	1
Општи коментари на поступак јавне расправе о Нацрту закона о јавно-приватном партнерству и концесијама	3
Општи коментари – правила која недостају у Нацрту закона	5
Планирање јавно-приватног партнерства и учешће грађана	5
Јавно-приватна партнерства без спровођења поступка	8
Пословно – техничка сарадња и други неименовани уговори.....	9
Други предлози.....	10
Коментари појединих одредаба Нацрта закона.....	13
Члан 3 Изузеци од примене закона	13
Члан 6 Садржина начела	14
Члан 11 Предмет концесије	14
Члан 16 Конзорцијум као учесник у поступку доделе јавног уговора	15
Члан 19 Предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта ЈПП.....	15
Члан 24. Врста поступка.....	16
Члан 26 Прагови до којих се закон не примењује	16
Члан 26 Мишљење Комисије и Министарства финансија	16
Члан 29 Поверљивост и тајност	17
Члан 31 Садржина предлога пројекта ЈПП	18
Члан 35 Студија оправданости давања концесије.....	18
Члан 41 Искључење из поступка доделе концесије	18
Члан 42 Подношење понуда.....	19
Члан 50 Одлука о обустави поступка доделе концесије	19
Члан 59 Начини престанка ЈПП	19
Члан 60 Превремени раскид уговора због пропуста приватног партнера	20
Члан 67 Арбитража за решавање спорова	20
Члан 72 Комисија (статус).....	20
Члан 72 Комисија (мониторинг)	21
Члан 81 Регистар јавних уговора	22
Чланови 68-71 и 81	23
Члан 82 Казнене одредбе	23

Општи коментари на поступак јавне расправе о Нацрту закона о јавно-приватном партнерству и концесијама

На сајту е-Консултације и на сајту Министарства привреде објављен је позив за прикупљањем примедби, предлога и сугестија у оквиру јавне расправе о Нацрту закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Подаци о дужини трајања јавне расправе разликују се на ова два сајта. На једном месту наводи се да она траје до 19.¹ а на другом до 20. августа 2026.²

Различити подаци о дужини трајања јавне расправе нису међутим највећи проблем када је реч о Нацрту овог закона. Далеко већи проблем јесте то што је у поступку припреме овог Нацрта директно прекршен Закон о државној управи („Службени гласник Републике Србије“, број 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (др. закон), 47/2018-7).³ У члану 77. тог закона прописано је да су министарства дужна „да обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-управе о отпочињању израде нацрта закона, при чему објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена.“ (став 2), као и то да „приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност“ „путем своје интернет странице и портала е-управе објављују и полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе).“

3

На порталу е-Консултације нема трага о томе да је објављено обавештење о почетку рада на нацрту, као ни полазне основе, нити смо ово обавештење и документе пронашли на сајту

¹ Видети: <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/u-pripremi/javni-poziv-za-sprovodjenje-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-javno-privatnom-partnerstvu-i> приступљено 19. августа 2026.

² Видети: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/743/4> приступљено 19. августа 2026.

³ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

Министарства привреде. С друге стране, очигледно је да су измене правног режима већег обима, због чега се Министарство определило за доношење новог закона уместо измена и допуна важећег закона. Такође, реч је о теми која занима велики број грађана Србије, нарочито у вези са реализацијом пројеката јавно-приватних партнерстава и концесија. Најзад, реч је о једном од најважнијих прописа за европске интеграције Србије, када је реч о преговарачком поглављу број 5.

Поред тога, Пословником Владе („Службени гласник Републике Србије“, бр. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 и 106/2025)⁴, прописано је да образложење нацрта закона мора да садржи, између осталог „објашњење основних правних института и појединачних решења“ (члан 39, т. 3)). Образложење које је објављено уз овај нацрт закона заиста садржи поглавље под тим називом. Међутим, у том поглављу није образложено **ни једно конкретно законско решење** које се предлаже.⁵

Имајући у виду изложене примере непоштовања прописа у припреми овог важног закона, Транспарентност Србија позива Министарство да отклони недостатке, тако што би Министарство објавило допуњено образложење Нацрта, и отворило нови поступак јавне расправе, са новим роком (најмање 20 дана, у складу са Пословником Владе), у којем би омогућило да се поред расправе о законским решењима која предлаже Министарство расправља и о питањима која из концепцијских разлога нису обухваћена актуелним нацртом.

4

⁴ <https://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik-vlade-republike-srbije.html>

⁵ Образложење Нацрта закона, преузето са <https://privreda.gov.rs/sites/default/files/documents/2026-07/OBRAZLOZENJE%20Nacrta%20zakona.doc> приступљено 19. августа 2026.

Општи коментари – правила која недостају у Нацрту закона

Планирање јавно-приватног партнерства и учешће грађана

Код доношења одлука о коришћењу јавних средстава, било да је реч о непокретностима, привредним субјектима у државном власништву или о буџетским средствима, основни ризик лежи у томе да та одлука не одрази јавни или претежни јавни интерес, већ да буде скројена у складу са приватним. Одабир „погрешних приоритета“ може бити последица незнања доносилаца одлука, мањка информација о кључним чињеницама, али и корупције – када особа која доноси одлуке, онај ко ту одлуку одобрава или лица која на њих могу да утичу, имају приватни интерес да се спроведе неки јавни пројекат, да се спроведе на одређени начин или са одређеним партнером.

5

На првом нивоу, дакле, ризик од корупције у планирању може да постоји код доношења одлуке да се уопште уђе у одређени пројекат, било да ће он касније бити спроведен као јавно-приватно партнерство или на неки други начин (нпр. кроз јавну набавку радова). У следећем кораку, када су приоритети одређени, треба одабрати начин њиховог решавања.

Разлог због којег је правилно планирање у фази одабира поступка (ЈПП или нешто друго) неопходан корак, јесте то што јавно-приватна партнерства никада нису једино могуће решење. Друга могућа решења услед тога што подразумевају једноставнију поделу улога и пословног ризика између јавног и приватног партнера носе мање ризике од корупције и расипања јавних ресурса услед погрешних процена. Процес планирања треба да обезбеди да ЈПП буду одабрана искључиво у ситуацијама када је управо то најбоље решење – то јест, дугорочно најисплативије када се узму у обзир сви релевантни чиниоци. То подразумева препознавање тих дугорочних циљева, уочавање могућих начина да се проблем реши, а затим и правилно извршену анализу која ће да доведе до одабира најбољег решења. Тек када се сви ови чиниоци

препознају и када се прибаве прави подаци о њиховом значају, постојаће могућност да се сучеле аргументи и да се не крају донесе исправна одлука. Исправна одлука о ЈПП подразумева не само одабир ове врсте уговора, већ и правилан одабир врсте ЈПП која је најповољнија за јавног партнера (нпр. концесија или заједничко предузеће).

Пошто се циљ планирања, када се изводи у јавном интересу, своди на то да треба одабрати између више могућих јавних интереса, који се не могу реализовати истовремено, онда би управо грађанима о чијој имовини се ради требало дати прилику да се изјасне. Иако је сврха јавно-приватних партнерстава пре свега задовољење одређених потреба грађана, постојећи прописи у области јавно – приватног партнерства, као ни Нацрт новог закона, не садрже правила која би обезбедила да се глас грађана чује. То важи једнако за доба када се јавно-приватно партнерство планира, као и за период када се оно реализује (задовољство коришћења услуга).

Не постоје правне препреке да органи власти прикупе ове податке, али не постоји ни обавеза да то учине, изузев посредно. Тако, у неким случајевима постоји обавеза да се у припреми одређених докумената организује јавна расправа, што може да буде у вези са потоњим јавно-приватним партнерством. Типичан пример је обавезна процедура за припрему појединих урбанистичких планских докумената, када се мора организовати тзв. „јавни увид“, који представља једну врсту јавне расправе у припреми прописа. Ти плански документи редовно садрже и планове за изградњу појединих објеката (нпр. путева, објеката за прераду воде, спортских објеката). Изградња тих објеката и пружање услуга могу бити предмет концесије или другог облика јавно-приватног партнерства. Међутим, начин реализације одређеног пројекта обично није познат у време остваривања јавног увида. Изузетак су ситуације када се планови прилагођавају већ постигнутим договорима или стварном стању, уместо да буде обрнуто.

У другим случајевима јавне расправе нису обавезне, осим изузетно. Наиме, јавне расправе се морају организовати у склопу припреме закона, а одлуке о јавно-приватном партнерству се

доносе када су потребни закони већ на снази. Изузетак су ситуације, пре свега на локалном нивоу, када се организује јавна расправа о буџету и када предлог одлуке о буџету или акти који га прате садрже и неке податке који су битни за реализацију ЈПП (нпр. улог јавног партнера у заједничко предузеће, ослобађање приватног партнера од плаћања појединих накнада). На републичком нивоу не постоји ни изричита обавеза нити пракса организовања буџетских расправа, док на локалном нивоу, према Закону о локалној самоуправи, постоји обавеза спровођења јавне расправе о капиталном делу буџета. У пракси, у већини локалних самоуправа, обавезна је јавна расправа о целом буџету, на основу њихових одлука.

Када је реч о самим јавно-приватним партнерствима, предуслов за изјашњавање грађана би било постојање обавезе органа власти да израде и објаве план јавно-приватних партнерстава, на годишњем или вишегодишњем нивоу. Обавеза израде и објављивања планова (мада не и јавних консултација у вези са њиховим садржајем), већ постоји када је реч о јавним набавкама.

Јавна расправа о планираним пројектима ЈПП би, могла да се обави и пре него што уопште буде уврштена у план. То би омогућило грађанима да се изјасне о пројектним приоритетима. Када већ постоји анализа која показује да је јавно-приватно партнерство најбоље решење, јавна расправа би такође могла имати смисла, ако се отворе нека нова питања, на пример, у вези са ценом услуга које ће плаћати крајњи корисници, у погледу ефикасности технологије која ће се тражити од потенцијалног приватног партнера и слично.

Имајући у виду све наведено, позивамо Министарство привреде да размотри могућност прописивања и увођења плана ЈПП, као и обавезу спровођења јавних консултација у вези са планираним пројектима ЈПП.

Да је Министарство отворило расправу о концепту Нацрта закона, у складу са обавезама из Закона о државној управи, овај предлог бисмо изнели у том поступку. Посебно истичемо да није реч о новом предлогу, већ о потреби да се реши проблем на који Транспарентност Србија

указује дуже од деценије.⁶ Са анализама ризика од корупције и са могућим решењима, више пута смо упознали јавност, Министарство привреде, као и друге битне актере из земље и иностранства (нпр. у процесу израде планских докумената за борбу против корупције и докумената у вези са европским интеграцијама.

Јавно-приватна партнерства без спровођења поступка

Током примене актуелног Закона о јавно-приватном партнерству забележено је више случајева у којима су јавна тела улазила у пословне аранжмане који по својој суштини представљају неки вид јавно – приватног партнерства, а да претходно нису спровела поступак из овог закона, иако уговор није обухваћен неким од изузетака (нпр. међудржавни споразум). У том погледу су нарочито били упечатљиви примери уговора за довршетак железничке станице „Прокоп“ (Београд – Центар) и изградње на простору некадашњег Генералштаба.⁷ Наведени примери су показали и једну системску слабост – постоји могућност да се уговор који суштински представља јавно-приватно партнерство закључи, а да у процесу припреме не буде консултована Комисија која би благовремено могла да укаже на дужност спровођења поступка из Закона.

Слично томе, поједини уговори који по суштини представљају јавно-приватно партнерство уговорени су на основу одредаба посебних закона (нпр. „Моравски коридор“). Сматрамо да би ову врсту изузимања из општег режима требало изричито искључити.

⁶ Видети, на пример, овде:

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Analiza%20rizika%20od%20korupcije%20u%20JPP%202017%20-%202018.pdf>

⁷ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javno-privatna_partnerstva_koruptivni_rizici_i_otvoreno_kršenje_zakona.pdf

Пословно – техничка сарадња и други неименовани уговори

У пракси је забележен већи број случајева да јавна тела закључују уговоре са приватним предузећима који подразумевају омогућавање коришћења одређених јавних ресурса и стицање добити, при чему и само то јавно тело или корисници услуга јавног тела могу остварити неку корист или погодност. Овакви пословни аранжмани се закључују најчешће у виду уговора о пословно-техничкој сарадњи. Они имају одлике јавно-приватног партнерства, али им недостају неки од битних елемената – сарадња може бити краткорочна или је комерцијална вредност ангажмана мања од прагова за примену Закона. Додатно, проблем је то што ови уговори не потпадају у потпуности ни под правила која су прописана за јавне набавке или закуп имовине у јавној својини. Последица је да се закључују без примене поступка који би гарантовао транспарентност, конкуренцију и економично располагање јавним ресурсима.

Као пример се може навести случај када је предузеће у власништву државе омогућило корисницима плаћање својих услуга путем апликације на свом веб-сајту, при чему се плаћање може извршити искључиво преко система једне пословне банке, која за то наплаћује провизију. У овом случају је сарадња државног предузећа са (неком) пословном банком била неопходна (како би се обезбедила безбедност плаћања). Међутим, пре закључивања уговора није био спроведен поступак јавно-приватног партнерства у којем би се извршио одабир пословне банке, на основу критеријума погодности за јавног партнера (накнада јавном партнеру за могућност да нуди услуге преко веб-сајта јавног партнера) или за кориснике (мања провизија).

Услед тога се јавља потреба да се и ова питања уреде. У оквиру Закона о јавно-приватном партнерству се то може учинити тиме што би била постављена обавеза да јавна тела својим интерним актима уреде поступак закључивања уговора који садрже све елементе јавно-приватног партнерства изузев минималног рока реализације и вредности, дужности објављивања таквих уговора, као и кроз увођење надзора (или надзора и одобрења) од стране оснивача јавног тела.

Други предлози

У вези са питањима која нису уређена Законом, на овом месту понављамо поједине препоруке ТС за унапређење Закона или других повезаних прописа, које смо објавили 2018. године, а које су и даље актуелне и које би такође требало размотрити у контексту доношења овог Закона:

- проширење појма узбуњивача, тако да поред корисника услуга које пружају органи власти, обухвати и кориснике услуга приватног партнера који спроводи пројекат ЈПП и заједничког предузећа (допуне Закона о заштити узбуњивача);
- обавеза да се у склопу праћења стања у области на примерен начин прикупе информације о ефектима спровођења уговора о ЈПП и остваривању сврхе због које је покренуто јавно-приватно партнерство (нпр. анкете корисника услуга) – могло би се прописати у оквиру обавеза јавног партнера у члану 70. Нацрта;
- подвођење заједничких предузећа формираних у оквиру јавно-приватног партнерства, под појам „органа власти“ у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (што омогућава контролу коришћења јавних ресурса, а чиме се не дира у могућност ускраћивања појединих информација, како конкуренти на тржишту не би сазнали пословне тајне предузећа) – допуна Закона о слободном приступу информацијама;
- Укључивање информација о планираним јавно-приватним партнерствима и имплементацији постојећих у буџетске документе (пре свега Фискалну стратегију), како би се сагледали ефекти ових уговора на јавне приходе и јавне расходе – допуна Закона о буџетском систему или подзаконских аката;
- Прописивање надлежности Народне скупштине код одобравања ЈПП и концесија са

веома дугим роком трајања или оних које обухватају јавну имовину велике вредности – допуна члана 53 Нацрта или чланова 30 и 34 Нацрта;

- прописивање обавезе Владе и/или Комисије да периодично извештавају Народну скупштину о спровођењу уговора о јавно – приватном партнерству и обавезе Народне скупштине да ове извештаје размотри у одређеном року и донесе закључке у вези са тим – кроз посебан члан у оквиру главе „Надзор“;
- прописивање обавезе спровођења конкурентног поступка уз примену норми или макар начела из Закона о јавним набавкама, за набавке које спроводи заједничко предузеће формирано у оквиру пројекта јавно – приватног партнерства – допуне Закона о јавним набавкама;
- увођење правила која би обезбедила да се о плановима јавно-приватних партнерстава и/или појединачних пројеката (нпр. преко одређене вредности) изјасни и Фискални савет, из угла својих надлежности (нпр. утицај спровођења пројеката на буџет у наредним годинама) – допуна у оквиру поглавља „Надзор“, у оквиру посебног члана;
- Изричито прописивање могућности да Државна ревизорска институција, у оквиру ревизије сврсисходности, размотри реализацију уговора о јавно-приватном партнерству, као и првобитну одлуку о закључивању овог правног посла – Закон о Државној ревизорској институцији;
- прописивање обавезе преговарача у име Владе пре закључивања међудржавног споразума да затраже да међународни уговор садржи клаузулу о примени домаћег права о ЈПП и концесијама – у оквиру овог нацрта или прописа који уређују закључивање међународних уговора;
- прописивање обавезе јавног партнера да објави све документе који се односе на ЈПП

која су закључена без примене овог закона, а за које разлози за тајност нису одређени посебном одлуком – могућа допуна члана 3. Нацрта;

- прописивање обавезе за јавног партнера да изради студију оправданости за ЈПП која је закључена без примене овог закона - – могућа допуна члана 3. Нацрта.

Коментари појединих одредаба Нацрта закона

У наставку се налазе коментари Транспарентности Србија на поједине законске одредбе из Нацрта закона. Негде су одредбе коментарисане уз предлагање конкретних измена и допуна чланова, док су на другим местима дати само коментари на основу којих Министарство треба да размотри измене или допуне законских решења.

Члан 3 Изузеци од примене закона

Овај члан који прописује случајеве у којима се закон не примењује на јавно-приватна партнерства, са или без елемената концесије, не прописује који ће се поступак примењивати при закључењу таквих уговора, па самим тим ни било који вид заштите од тога да закључени уговори буду штетни. Реч је о озбиљном системском проблему који се не тиче само јавно-приватних партнерстава већ и јавних набавки и других видова располагања јавним средствима под окриљем међудржавних споразума. Међутим, за разлику од Закона о јавним набавкама, где је утврђена дужност наручилаца да у мери у којој је то могуће и код изузетих набавки поштују начела и обезбеде транспарентност и конкуренцију у мери у којој је то могуће, овакво правило је изостало из Закона о јавно-приватном партнерству.

Стога, Транспарентност Србија предлаже да се, као минимум, по узору на Закон о јавним набавкама, у овај члан дода став 2. који би прописивао примену начела овог закона у случајевима када се закон не примењује.

„У случају из става 1. овог члана примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретног јавно-приватног партнерства, са или без елемената концесије.“

Члан 6 Садржина начела

Члан 6 Нацрта закона садржи предлог и опис начела овог закона и у ставу 3. дефинише начело транспарентности које *„обухвата обавезу оглашавања намере закључења јавног уговора са или без елемената концесије, могућност понуђача да изврши увид у податке о спроведеном поступку доделе јавног уговора и сл“*.

У овако постављеној дефиницији начела транспарентности нема ничега што би се односило на целокупну јавност, која би нарочито могла бити заинтересована да има све податке о јавно-приватним партнерствима када се она закључују на дужи временски период, или када она имају елементе концесије, путем којих је, на пример, уговорено комерцијално коришћење природног богатства.

Насупрот томе, начело транспарентности у Закону о јавним набавкама је формулисано тако да не искључује ни једну категорију лица: „Наручилац је дужан да обезбеди транспарентност поступка јавне набавке поштујући обавезе из овог закона.“

Уколико би била задржана постојећа дефиниција она би се могла допунити речима: „обавезу да се јавности омогући приступ информацијама у свим фазама јавно-приватног партнерства, у складу са законом“.

У вези са питањем транспарентности, молимо погледајте и општи коментар у вези планирања јавно-приватних партнерстава и укључивања грађана у доношење таквих одлука.

Члан 11 Предмет концесије

У члану 11. ст. 1. се наводе могући предмети концесије, уз коришћење израза „нарочито“, да

би се затим у тачки 15) истог става навело да се концесија може дати „и у другим областима“. Речи „нарочито“ и „и у другим областима“ су у нескладу. Требало би или избрисати реч „нарочито“ или, још боље, прописати таксативно области у којима су концесије могуће или утврдити на који начин и у ком поступку би се могло одредити да је дозвољено дати концесију и у некој од области које нису наведене.

Члан 16 Конзорцијум као учесник у поступку доделе јавног уговора

У поређењу са важећим законским решењем, тренутни предлог овог члана предвиђа брисање ограничења чланова и промена у структури конзорцијума ако за то постоје објективни разлози. Није најјасније због чега се предлагач закона определио за брисање тих законских одредаба, поготово када се има у виду да удруживање више привредних субјеката у конзорцијуму само по себи представља ограничење конкуренције и може довести до неповољнијих услова за јавног партнера него што би то био случај да се више привредних субјеката међусобно надмећу. Образложење Нацрта закона на садржи одговор на ово питање. Ово питање је повезано и са другим, ширим – Нацрт закона не садржи поједине мере против ограничавања конкуренције у поступку кроз недозвољене договоре међу понуђачима, које су укључене у Закон о јавним набавкама..

15

Члан 19 Предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта ЈПП

Члан 19. ст. 1. Нацрта закона мења се и гласи:

„Јавно тело ~~има право~~ има дужност да размотри предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта ЈПП са или без елемената концесије, на основу поступка предвиђеног овим чланом и да о исходу разматрања обавести предлагача у року од 90 дана, а такав предлог може да прихвати под условом да се не односи на пројекат за који је покренут поступак избора приватног партнера или објављен јавни позив за подношење понуда“.

Нејасно је због чега предлагач Нацрта закона није прописао обавезу јавног тела да размотри предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта ЈПП са или без елемента концесије. Одсуство такве обавезе (макар рок био дужи) ствара ризик од фаворизовања предлагача без јасних критеријума. С друге стране, одсуство обавезе да се предлог размотри, може да резултира пропуштањем прилике да се одређени проблем реши на начин који представницима јавног тела није био познат.

Члан 24. Врста поступка

Закон о јавним набавкама препознаје више врста поступака, па би требало прецизирати који се примењује (нпр. отворени).

Члан 26 Прагови до којих се закон не примењује

Закон о јавним набавкама препознаје различите прагове за набавку радова у односу на добра и услуге, као и посебне прагове за набавке секторских наручилаца и за поједине врсте услуга. Због тога би требало прецизирати на који од тих прагова се мисли.

Члан 26 Мишљење Комисије и Министарства финансија

На основу формулације из става 1. овог члана може се закључити да ће Комисија дати позитивно мишљење ако су испуњени критеријуми прописани овим законом. Пошто се израз „критеријуми“ јавља у вези са избором приватног партнера, а не код одлуке да се отвори поступак, вероватно се овде мислило на услове.

Као што смо истакли и у општим коментарима, један од главних недостатака Закона је то што

не постоји адекватна процедура у којој се утврђује да ли је управо ЈПП (и одабрани) модел боље решење од алтернатива за дати проблем. То би требало да буде предмет оцењивања од стране Комисије и један од критеријума за одлучивање о томе да ли ће дати позитивно мишљење. Стога, у том смислу треба допунити став 1. или додати нови став.

Додатно, да би та оцена могла бити заснована на аргументима, потребно је увести обавезу студије оправданости или другог сличног акта, као што већ постоји када су у питању концесије.

Члан 29 Поверљивост и тајност

Одредбе овог члана омогућавају превисок ниво тајности и поверљивости докумената. Иако се врши позивање на Закон о јавним набавкама, може се јавити као спорно питање шта све привредни субјект (приватни партнер) може да означи као тајни податак. ЗЈН садржи такву одредбу: „Привредни субјект као поверљиви податак не сме да означи изјаву и податке о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, каталоге, понуђену цену и елементе цене, као и друге податке у вези са критеријумима за доделу уговора и условима за извршење уговора.“

Не мање важно, одредба става 2. је у колизији са другим законом (о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Наиме, тај закон, као и Закон о тајности података, препознају могућност да се поверљивост укине на основу одлуке државног органа који је за то овлашћен у поступку по жалби (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности). С друге стране у ставу 2. се препознаје само одлука суда као основ за обелодањивање информација. Стога је потребно изменити норму речима „одлуком суда или другог надлежног органа“).

Члан 31 Садржина предлога пројекта ЈПП

У ставу 1. т. 2) или т. 3) требало би допунити норму, тако да се предвиди израда анализе која показује да је ЈПП и конкретан модел ЈПП дугорочно исплативији у односу на алтернативна решења истог проблема (нпр. јавна набавка, јачање капацитета јавног предузећа и друго).

Члан 35 Студија оправданости давања концесије

Норму би требало допунити на два начина: 1) да се као обавезан елемент студије оправданости предвиди анализа која показује да је концесија дугорочно исплативији модел у односу на алтернативна решења.

Друга допуна је потребна како би се обезбедила јавност студије и рок за објављивање (посебан став). Евентуално, у том ставу би требало дати могућност да се поједини делови студије не објаве или не објаве одмах након израде (требало би прецизирати који). ТС би радо формулисала одговарајућу одредбу, али то нисмо у прилици да учинимо, зато што студије оправданости које смо тражили по захтевима за приступ информацијама још увек нисмо добили и не знамо које све врсте информација садрже такви документи у пракси.

18

Члан 41 Искључење из поступка доделе концесије

У вези са ст. 1. т 4) остало је нејасно на који начин и ко ће утврђивати да ли постоји сукоб интереса, и, ако постоји, да се он не може отклонити другим мерама.

Став 3. даје могућност јавном телу да одустане од искључења привредног субјекта, али су разлози постављени веома флуидно и подлежу дискреционом одлучивању. Чини се да би ова могућност могла бити оправдана једино у ситуацијама када је у питању једини учесник поступка, а не и када постоји конкуренција.

За став 5. је потребно образложење – који су то други разлози за искључење који су предвиђени Законом о јавним набавкама, и због чега је остављено на слободу јавном телу да одлучи хоће ли их предвидети.

Члан 42 Подношење понуда

Нејасно је због чега није предвиђено коришћење Портала јавних набавки и за ову врсту поступка. Ако је потребно време за то, та одредба би могла да ступи на снагу одложено, а да се у међувремену примењује модел из Нацрта.

Члан 50 Одлука о обустави поступка доделе концесије

У вези са одредбама става 1: нејасно је шта би могли бити разлози из тачке 1), па би требало образложити и затим прецизирати саму норму.

Још су мање јасни разлози за одредбу става 2, па предлажемо да се она образложи и да се измени како би постала логична и сврсисходна. Ако је поднета само једна прихватљива понуда, нема разлога да се утврђује да „није обезбеђен довољан ниво конкуренције“, јер је то очигледно. С друге стране, ако је понуда била прихватљива, нејасно је на основу чега ће јавно тело да тврди да она „не би обезбедила економски најповољније решење“.

Члан 59 Начини престанка ЈПП

У ставу 1, т. 3) није јасно зашто се одлука суда као основ за престанак концесије односи само на случајеве када је давалац поступао својим међународним дужностима и обавезама које су постојале у тренутку повреде, а не и у случају повреде императивних домаћих прописа.

Члан 60 Превремени раскид уговора због пропуста приватног партнера

Норма предвиђа низ ситуација у којима јавни партнер *може* да једнострано раскине јавни уговор. То оставља на вољу јавном партнеру да одржи уговор на снази и поред тога што приватни партнер упорно не испуњава своје обавезе. Због тога ово дискреционо овлашћење ствара огромне ризике за настанак корупције.

Предлажемо да се норма измени тако што би уместо формулације „може једнострано раскинути“ измени у „једнострано ће раскинути“.

Алтернативно, предлажемо да Министарство измени одредбу тако што би прописало у којим случајевима би јавни партнер увек морао да раскине уговор, а у којима би његова одлука могла да зависи од одређених околности.

20

Члан 67 Арбитража за решавање спорова

Имајући у виду негативна искуства, о којима је извештавао и Савет за борбу против корупције⁸, сматрамо да би требало да се у Закону утврде додатни услови под којима би се могла уговорити арбитража, а нарочито међународна арбитража, за јавно – приватна партнерства, уместо искључиве надлежности суда.

Члан 72 Комисија (статус)

Један од недостатака Закона, који се не отклања Нацртом, односи се на правни статус Комисије (за јавно – приватно партнерство) унутар правног система Републике Србије. Комисија није

⁸ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3263/izvestaj-o-prednosti-ugovaranja-nadleznosti-domace-arbitraze>

основана тако да има статус (независног) државног органа, посебне организације унутар државне управе, службе Владе или регулаторног тела. Према свом статусу и начину оснивања, она је најближа статусу (сталног) радног тела Владе Србије. С друге стране, њена овлашћења се разликују од већине таквих радних тела – оснивање се уређује Законом, а не само одлуком Владе, има свој буџет и слично.

Значајно је да се статус Комисије недвосмислено одреди у самом Закону, јер од тога зависи примена бројних других антикорупцијских прописа – нпр. Закона о спречавању корупције (да ли је чланство у Комисији јавна функција и да ли су њени чланови јавни функционери), Закона о слободном приступу информацијама (да ли је орган власти или само део Владе Србије), Закона о буџетском систему (да ли је директни корисник буџета), Закона о јавним набавкама (да ли је наручилац) и томе слично.

Ово питање постаје још значајније него што је било до сада након што Комисија добија нова овлашћења – да спроводи мониторинг, да подноси захтев за покретање прекршајног поступка и слично. Ова овлашћења могу бити неспојива са статусом организације која нема својство органа управе или државног органа. Због тога ово нерешено правно питање може да има изразито штетне последице за спровођење Закона.

21

Члан 72 Комисија (мониторинг)

Значајна нова надлежност Комисије, која се уводи по узору на мониторинг Канцеларије за јавне набавке, не садржи правила која се односе на планирање мониторинга, обим мониторинга, комуникацију са другим органима и јавношћу у вези са покретањем поступка мониторинга.

Ове недостатке треба отклонити уношењем нових тачака у члан 72, које би обезбедиле, између осталог да:

- се дефинише да је Комисија у обавези да спроведе мониторинг примене Закона код свих поступака ЈПП (или код одређене врсте тих поступака, а код других на узорку, или све у одређеним периодима, на пример сваке друге године и слично);
- да је Комисија обавезна да покрене ванредни поступак мониторинга по упиту или на захтев других државних органа;
- да је Комисија дужна да размотри иницијативе за (ванредни) мониторинг које поднесу друга лица у одређеном року и да обавести подносиоца о предузетим мерама;
- да Комисија до одређеног датума израђује извештај о спроведеном мониторингу у претходној години (Влади ?), који се разматра у одређеном року и објављује;
- да Комисија ближе уређује поступак мониторинга својим актом.

Члан 81 Регистар јавних уговора

Досадашња примена Закона показује да је обим информација које се објављују у оквиру такозваног „Регистра јавних уговора“ неадекватна. Исто важи и за начин објављивања. Показало се да се у оквиру Регистра не објављују ни документи (уговори), нити сви они подаци из уговора који немају статус поверљивости. При том, објављивање образаца са појединим подацима из уговора се врши на неприступачан начин, у облику скенираних докумената, што је супротно Закону о електронској управи.

Пошто је ова материја и до сада била на неадекватан начин уређена подзаконским актом Министарства финансија, нужно је да постоје одређене законске гаранције транспарентности. Због тога предлажемо да се иза става 2, дода нови став 3. и став 4. који би могли да гласе:

„У Регистар јавних уговора се уносе сви подаци из јавног уговора, прилога уз уговор и њихових измена, изузев оних који су заштићени у складу са одредбама овог закона, као и информација о томе који подаци нису унети у Регистар и по ком основу“.

„Подаци у Регистру јавних уговора се објављују, кад год је то могуће, у машински читљивом и отвореном облику.“

Чланови 68-71 и 81

Већ постоји пракса објављивања неких информација о реализацији уговора на Порталу јавних набавки. С друге стране, јавности нису доступне информације о спроведеном надзору и праћењу реализације уговора. Решења из Нацрта не предвиђају начин да се овај недостатак отклони. Ови подаци би могли да се објављују у оквиру Регистра јавног уговора или на сајту Комисије.

Стога предлагемо да се у оквиру члана 81 или као нови члан 81а уреди обавеза објављивања, на пример, на следећи начин:

23

„У Регистру јавних уговора (алтернативно: на интернет презентацији Комисије), објављују се подаци о спроведеном надзору и предузетим мерама из члана 68 и 69 овог закона, извештаји јавног партнера из члана 70 овог закона, о предузетим правним радњама јавног партнера из члана 71 овог закона, спроведеном мониторингу и покренутим поступцима од стране Комисије, на основу члана 75 овог закона.

Члан 82 Казнене одредбе

Прекршајне норме би требало преиспитати након свих других измена Закона. Такође би требало проверити да ли постоје препреке да се за поједине видове кршења прописа о јавним набавкама изрекну казне одговорним лицима која спроводе ЈПП.

Иако не би било примерено да се у оквиру овог закона пропише кривично дело, доношење овог прописа треба да буде повод да се испита у којој мери норме Кривичног законика,

односно члана 228. (Злоупотреба у вези са јавном набавком) покривају све најтеже видове кршења овог закона. Анализа ТС показује да то није случај, и да би норму требало значајно допунити. У вези са тим, а у циљу делотворног сузбијања неправилности и даље комуникације у вези са изменама Кривичног законика између Министарства привреде и правде, достављамо делове коментара и предлога ТС који су достављени Министарству правде током јавне расправе о изменама и допунама Кривичног законика (још увек није промењен, нити је објављен извештај о тој јавној расправи)⁹:

У вези са кривичним гоњењем злоупотреба у јавним набавкама, требало би узети у обзир и следеће:

1. Процењена вредност јавне набавке би, на основу измена које се предлажу Нацртом, постала битан елемент бића овог кривичног дела и код његовог основног облика. Међутим, занемарује се чињеница да наручиоци нису у обавези да објаве процењену вредност јавне набавке, те да стога, починиоцу кривичног дела који није запослен код наручиоца јавне набавке може бити непознато колико она износи. То би за последицу могло да има успешно оспоравање постојања умишљаја.
2. Велики је број набавки које су изузете из општег правног режима и то по различитим основама, тако да се поставља питање код којих набавки би могло постојати ово кривично дело, а код којих не. У том смислу би посебно требало размотрити, приликом креирања норме, али и у образложењу измена и допуна, следеће ситуације:

А) Примена у случају да је јавна набавка изузета по основу неког од општих изузетака из члана 11. ЗЈН (међународни споразуми, набавке од међународних организација, набавке по правилима међународних финансијских институција и слично), где се у уводном делу норме ипак наводи да је реч о „јавним набавкама“

Б) примена у случају бројних изузетака из члана 12 (који се не називају „јавним набавкама“)

В) примена у случају уговора између повезаних субјеката (члан 13)

⁹ <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2025/10/Zbirni-komentar-Radne-grupe-NKEU-za-Poglavlje-23-i-24-01102025.pdf>

Г) примена у случају посебних изузетака за јавне наручиоце (у уводном делу члана 14. се користи израз „јавна набавка“) и члана 15 (не користи се израз „јавна набавка“)

Д) примена у случају посебних изузетака за секторске наручиоце (чланови 16 до 19 ЗЈН)

Ђ) примена код посебних изузетака у области одбране и безбедности (чланови 20. и 21, користи се израз „јавна набавка“)

Е) примена у случају набавки из члана 27. (набавке испод прага), где се у норми користи израз „набавка“, а не и „јавна набавка“

Ж) примена у случајевима уговарања код којих Закон о јавним набавкама није био примењен, а примена је искључена одредбама неког другог закона (на пример, посебан закон за одређени пројекат)

У вези са горе наведеним, сматрамо да би кривична одговорност требало да постоји и у бројним случајевима када се на конкретну набавку не примењује ЗЈН, што актуелна одредба не обезбеђује, или није јасно да ли обезбеђује.

3. Актуелна норма не криминализује случајеве који представљају најтежу повреду законских обавеза, односно ситуације када се закључи уговор, а да поступак јавне набавке уопште није расписан, или пре тога није вршена процена вредности.
4. Актуелну норму би требало размотрити и са становишта могућности да се примени на разне видове незаконитог уговарања јавно-приватних партнерстава.
5. Постоји опасност да лица која су починила ово кривично дело буду блаже кажњена иако постоје обележја тежег кривичног дела.

25

Наведени проблеми би могли да се делимично реше, на следећи начин:

ЧЛАН 228.

(1) Ко, противно закону, уговори јавну набавку или јавно-приватно партнерство у укупној вредности већој од милион динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, уколико нису остварена обележја неког другог тежег кривичног дела, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(2) Казном из става 1. овог члана, уколико нису остварена обележја неког другог кривичног

дела, казниће се и лице које У ВЕЗИ СА ЈАВНОМ НАБАВКОМ ПОДНЕСЕ ПОНУДУ ЗАСНОВАНУ НА ЛАЖНИМ ПОДАЦИМА, ИЛИ СЕ ПРОТИВНО ЗАКОНУ ДОГОВАРА СА ОСТАЛИМ ПОНУЂАЧИМА ИЛИ НАРУЧИОЦЕМ и јавним партнером, ИЛИ ПРЕДУЗМЕ ДРУГЕ ПРОТИВПРАВНЕ РАДЊЕ У НАМЕРИ ДА ТИМЕ УТИЧЕ НА ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА НАРУЧИОЦА ЈАВНЕ НАБАВКЕ ЧИЈА ПРОЦЕЊЕНА или укупна уговорена ВРЕДНОСТ ПРЕЛАЗИ ИЗНОС ОД МИЛИОН ДИНАРА или код које процењена вредност није објављена.

(3) КАЗНОМ ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА КАЗНИЋЕ СЕ И ЛИЦЕ КОЈЕ У НАРУЧИОЦУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ, односно јавном партнеру, ИСКОРИШЋАВАЊЕМ СВОГ ПОЛОЖАЈА ИЛИ ОВЛАШЋЕЊА, ПРЕКОРАЧЕЊЕМ ГРАНИЦЕ СВОГ ОВЛАШЋЕЊА, НЕВРШЕЊЕМ СВОЈЕ ДУЖНОСТИ ИЛИ ДОГОВАРАЊЕМ СА ПОНУЂАЧЕМ, односно приватним партнером, КРШИ ЗАКОН ИЛИ ДРУГЕ ПРОПИСЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА и јавно-приватном партнерству, АКО ПРОЦЕЊЕНА ВРЕДНОСТ ЈАВНЕ НАБАВКЕ односно јавно-приватног партнерства ПРЕЛАЗИ МИЛИОН ДИНАРА или процењена вредност није објављена.

(3) АКО ЈЕ ДЕЛО ИЗ СТ. 1. до 3. ОВОГ ЧЛАНА УЧИЊЕНО У ВЕЗИ СА ЈАВНОМ НАБАВКОМ или јавно-приватним партнерством ЧИЈА ПРОЦЕЊЕНА или укупна уговорена ВРЕДНОСТ ПРЕЛАЗИ ИЗНОС ОД СТО ПЕДЕСЕТ МИЛИОНА ДИНАРА,

УЧИНИЛАЦ ЋЕ СЕ КАЗНИТИ ЗАТВОРОМ ОД ЈЕДНЕ ДО ДЕСЕТ ГОДИНА.

(4) АКО ЈЕ ДЕЛО ИЗ СТ. 1. ДО 4. ОВОГ ЧЛАНА УЧИЊЕНО НА ШТЕТУ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, УЧИНИЛАЦ ЋЕ СЕ КАЗНИТИ КАЗНОМ ПРОПИСАНОМ ЗА ТО ДЕЛО.

(5) УЧИНИЛАЦ ИЗ СТАВА 2. ОВОГ ЧЛАНА КОЈИ ДОБРОВОЉНО ОТКРИЈЕ ДА СЕ ПОНУДА ЗАСНИВА НА ЛАЖНИМ ПОДАЦИМА ИЛИ НА НЕДОЗВОЉЕНОМ ДОГОВОРУ СА ОСТАЛИМ ПОНУЂАЧИМА ИЛИ НАРУЧИОЦЕМ или јавним партнером, ИЛИ ДА ЈЕ ПРЕДУЗЕО ДРУГЕ ПРОТИВПРАВНЕ РАДЊЕ У НАМЕРИ ДА УТИЧЕ НА ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА НАРУЧИОЦА и јавног партнера ПРЕ НЕГО ШТО ОН ДОНЕСЕ ОДЛУКУ О ДОДЕЛИ УГОВОРА, МОЖЕ СЕ ОСЛОБОДИТИ ОД КАЗНЕ.

Допуна за члан 112. Кривичног законика – појмови:

„**Јавном набавком**“ се сматра набавка на коју се примењују одредбе Закона о јавним набавкама, набавке које су изузете од примене, на основу одредаба члана 11, 12. ст. 1. т. 4),
..... *списак би требало прецизирати након темељног разматрања свих одредаба* или на основу одредаба другог закона.

Могуће је да би било потребно на сличан начин дефинисати и друге појмове – јавно-приватно партнерство, наручилац, јавни партнер...