

# Izmene posebnog zakona za izgradnju stanova namenjenih pripadnicima snaga bezbednosti

---

*Koja je svrha izmene posebnog zakona i kakve su posledica za javne nabavke*

**Transparentnost Srbija**

**Beograd, novembar 2019 – februar 2020**

*Publikacija je objavljena uz podršku organizacije Transparency International Defence and Security (TI-DS) u okviru projekta “Zašto odlaze? Rasvetljavanje veze između korupcije i zadržavanja kadrova u sistemu odbrane u Srbiji”. Stavovi izraženi u publikaciji su stavovi autora i ne odražavaju stavove TI-DS.*

## **Sadržaj**

Kontekst .....	3
Predložena rešenja i njihovo obrazloženje.....	3
Moguće posledice za javne nabavke .....	4

***Ukratko: Poseban Zakon je izmenjen u februara 2020, kako bi za pripadnike snaga bezbednosti mogle da se grade osmospratnice umesto šestospratnica, bez valjanog obrazloženja. Da je takva gradnja planirana od početka, bile bi veće šanse da izgradnja bude jeftinija.***

## Kontekst

Zakon o javnim nabavkama Srbije, koji je još uvek na snazi, donet je krajem 2012, sa ciljem suzbijanja korupcije koja je, prema ocenama domaćih i međunarodnih aktera izražena u ovoj oblasti. Međutim, sistem javnih nabavki tokom poslednjih nekoliko godina učestalo se narušava donošenjem „posebnih zakona“ koji važe za samo jedan projekat. To je uticalo da se dodatno smanji konkurencija u postupcima javnih nabavki, koja je i inače na veoma niskom nivou.

Nakon odluke Vlade iz 2017. o ulasku u projekat građenja stanova za pripadnike snaga bezbednosti, usvojen je i „poseban zakon“ koji uređuje sprovođenje tog projekta unekoliko različito u odnosu na postojeće propise. *Zakon o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti*, donet je maja 2018<sup>1</sup>. Dopunama iz jula 2019. proširen je krug lica koja imaju pravo da konkurišu za dobijanje ovih stanova na borcu, porodice palih boraca, ratne vojne invalide i mirnodopske vojne invalide.

Mada je donošenje posebnih pravila za ovaj projekat pravdano potrebom njegove brže realizacije, kašnjenja su bila značajna, naročito u odnosu na prvobitne najave. Tokom 2019. izgradnja je bila započeta u šest gradova.

## Predložena rešenja i njihovo obrazloženje

Izmenama zakona koje su usvojene početkom februara 2020<sup>2</sup>, na osnovu predloga Vlade od 29.11.2019<sup>3</sup>, promenjena je visina stambenih zgrada koje se grade u okviru ovog projekta i to tako što će zgrade moći da imaju do osam spratova plus potkrovlje, umesto 6 spratova plus potkrovlje, kao što je bilo inicijalno propisano.

Obrazloženje je gotovo u celosti prepisano iz originalnog predloga Zakona, tako da se u njemu prevashodno obrazlaže potreba za rešavanje stambenog pitanja pripadnika snaga bezbednosti i potencijalni pozitivni efekti za državu ili pojedine delove društva, a ne i konkretne predložene izmene.

Jedino novo što se navodi jeste to da je Vladina Komisija za koordinaciju aktivnosti u izgradnji stanova za pripadnike službi bezbednosti<sup>4</sup>, zaključila da je, „radi svrsishodnije realizacije projekta, potrebno izmeniti Zakon na način da se drugačije propiše maksimalna spratnost

<sup>1</sup>“Sl. glasnik RS”, br. 41/2018 i 54/2019

<sup>2</sup><http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/2954-19.pdf>

<sup>3</sup>[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2954-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2954-19.pdf)

<sup>4</sup>Obrazovana zaključkom Vlade 05 Broj: 02-9413/2018.

objekata, koji se grade u svrhu realizacije projekta, iz razloga što su prilikom realizacije 1A faze projekta primećena ograničenja u tehničkim i tehnološkim rešenjima, koja mogu biti otklonjena. Iz tog razloga predlaže se izmena Zakona kako bi se moglo projektovati i izvesti tehnički najpovoljnije rešenje prema datoj lokaciji i važećoj planskoj dokumentaciji za konkretnu lokaciju. Predlaže se promena maksimalne spratnosti objekta iz razloga potrebe prakse.“

Ovo je još jedan primer „obrazloženja bez obrazloženja“, odnosno situacije gde predlagač zakona nije objasnio zbog čega je prvobitno sam sebe ograničio da zgrade mogu imati do šest spratova, i zbog čega sada povećava to ograničenje na osam. Pogotovo je ostalo nejasno da li će nova dozvoljena spratnost objekata uticati na one građevinske poduhvate koji su već u toku. Naime, u Srbiji veoma česta pojava da se projekti upodobljavaju izvedenom stanju radova, umesto da to bude obrnuto, pa da se naknadnim izmenama planova legalizuje ono što je izgrađeno bez dozvole.

## Moguće posledice za javne nabavke

Kada je reč o javnim nabavkama, ova izmena zakona bi, primenjena na tekuće projekte, dovela do toga da postojeći izvođači radova dobiju posao izgradnje dva dodatna sprata bez nadmetanja.

Zakon o javnim nabavkama (*"Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015*), u članu 36, st. 1. tačka 5), omogućava da se kod dodatnih radova, spovede pregovarački postupak nabavke, bez oglašavanja javnog poziva sa provbitnim dobavljačem. Uslov je da cena dodatnih radova ne bude za preko 15% veća od prvobitne i da od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od tri godine. Takođe je potrebno da bude zadovoljen makar jedan od dva dodatna uslova - da se takvi dodatni radovi ne mogu razdvojiti, u tehničkom ili ekonomskom pogledu, od prvobitnog ugovora o javnoj nabavci, a da se pri tome ne prouzrokuju nesrazmerno velike tehničke teškoće ili nesrazmerno veliki troškovi za naručioca ili da su radovineophodni za izvršenje prvobitnog ugovora o javnoj nabavci.

Može se pretpostaviti da će kod eventualne izgradnje dva dodatna sprata troškovi verovatno premašiti limit od 15%, pa će neka vrsta nadmetanja biti obavezna. Naime, kroz izgradnju dva dodatna sprata, ukupna spratnost objekata bi se uvećala za oko 28 posto u odnosu na prvobitno planiranu, pa bi trebalo očekivati da će i cena izgradnje biti uvećana u sličnom omernu.

Međutim, ukoliko se dodatni radovi ugovore dok su postojeći u toku, firme koje su već na gradilištima će imati veliku prednost u odnosu na potencijalne konkurente pri nadmetanju, zbog manjih inicijalnih troškova. Imajući to u vidu, malo je verovatno da bi se iko drugi nadmetao za dodatan posao.

Zbog toga se može očekivati da će izvođači radova ostvariti ekstradobit, a da će država plaćati gradnju dva sprata po istoj jediničnoj ceni za kvadratni metar kao i za prvih šest. S druge strane, da je od početka bila planirana izgradnja osmospratnica, to bi stvorilo mogućnost da se kroz nadmetanje većeg broja firmi za veći posao možda ostvari bolja cena.