

Република Србија

Народна скупштина

Београд

Председник Народне скупштине

Владимир Орлић

Посланичке групе и самостални посланици

Поштовани председниче Народне скупштине, поштовани народни посланици,

У наставку овог дописа налази се коментар *Предлога закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027*, који је Влада Србије 6.10.2023<sup>1</sup>, као и предлог нашег амандмана на члан 14. тог Предлога закона.

Дана 20.10.2023, уз позивање на одредбе члана 161. Пословника Народне скупштине, Влада је поднела Амандман којим се мења члан 14. став. 2. Предлога закона. Амандман Владе Србије вероватно је доступан народним посланицима, али не и целокупној јавности, путем интернет презентације Народне скупштине. Као што се можете уверити, он није објављен на страници „предлози закона у процедури“<sup>2</sup>, а посебна рубрика у оквиру које би били објављени амандмани на законе у процедури на скупштинском сајту не постоји. Користимо ову прилику да поновимо иницијативу<sup>3</sup> организације Транспарентност Србија да се на скупштинском сајту, у делу који је доступан јавности, објављују сви поднети амандмани на предлоге закона.

Имајући у виду да ће поднети амандман од стране Владе постаје саставни део Предлога закона, наш предлог је формулисан у односу на тако измењени Предлог, док се у образложењу осврћемо и на оригинални предлог.

Транспарентност Србија  
Београд 22.10.2023.  
Програмски директор  
Немања Ненадић

---

<sup>1</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/1948-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1948-23.pdf)

<sup>2</sup>

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>

<sup>3</sup>

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_TS\\_za\\_pove%27anje\\_transparentnosti\\_Skup%27tine\\_-\\_amandmani\\_i\\_lobiranje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_TS_za_pove%27anje_transparentnosti_Skup%27tine_-_amandmani_i_lobiranje.pdf)

**Осврт**

**на**

**Предлог закона о посебним поступцима  
ради реализације међународне  
специјализоване изложбе EXPO  
BELGRADE 2027**

**и**

**амандман на члан 14. Предлога закона  
(јавне набавке)**

Транспарентност Србија  
Београд, 22.10.2023.

---

Основни предлози .....	4
Разматрање предлога закона у целини .....	5
Необразложена потреба за доношењем посебног закона .....	5
Непотпуно представљање финансијских ефеката и коришћење финансијског интереса као неогдговарајућег аргумента за доношење посебног закона .....	5
Недовољно образложен уставни основ .....	6
Кршење правила у поступку предлагања закона – одсуство јавне расправе .....	7
Кршење правила у поступку предлагања закона – ризици од корупције .....	7
Спорне тврдње о усклађености са правилима ЕУ .....	8
Амандман на члан 14. Предлога закона .....	9
Текст амандмана .....	9
Текст члана 14. након предложене измене .....	9
Образложење амандмана .....	9
Увод .....	9
Неуставност .....	10
Главне опасности по јавне ресурсе .....	10
Одсуство образложења за члан 14 .....	11
Покушај образложења у амандману Владе .....	12
Предлог закона и европске интеграције Србије .....	13
Додатно образложење нашег предлога .....	13

## Основни предлози

1. Да Народна скупштина затражи од Владе Србије да допуни образложење предлога закона по свим тачкама где је оно мањкаво, како би се могло аргументовано расправљати о томе да ли је оправдано да се доноси посебан закон за овај пројекат, те да, уколико образложење изостане или не буде потпуно, предлог закона не подржи.
2. Да Народна скупштина затражи од Агенције за спречавање корупције мишљење о ризицима од корупције у предложеном закону
3. Да Народна скупштина затражи од Владе информацију о томе по ком правном основу и са каквим образложењем је надлежни одбор Владе<sup>4</sup> закључио да приликом припреме овог закона не постоји обавеза организовања јавне расправе, односно да **није реч о закону** којим се битно мења правни режим у некој области и да није реч о закону којим се уређују питања која посебно занимају јавност. Уколико такав закључак није донет, или предлог није био образложен, или образложење не садржи уверљиве аргументе, предлажемо да Народна скупштина затражи од Владе да отклони ове недостатке, тако што ће повући предлог закона из процедуре и организовати јавну расправу.

---

<sup>4</sup> Ово у вези са могућношћу да се не спроведе јавна расправа о новом закону, на основу члана 41. Пословника Владе, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg>

## Разматрање предлога закона у целини

### Необразложена потреба за доношењем посебног закона

Потреба за доношењем посебног закона за овај пројекат није ваљано образложена, услед чега предлог није довољно уверљив. Тако се, као разлог за доношење посебног закона наводи потреба да Република Србија „на време испуни своје међународно-преузете обавезе и успешно организује наведену манифестацију“.

Наводи се да „се“ „на основу досадашњег искуства у реализацији пројеката“ „дошло до закључка“ (не наводи се ко је дошао до закључка) „да у процесу реализације пројеката пуно времена одузима решавање имовинскоправних односа пре издавања потребних дозвола и да због тога радови често касне са реализацијом.“ Потом се прецизира да се мисли „на израду Пројеката парцелације и препарцелације, затим спровођење процедура у катастру по тим пројектима и на крају сам процес експропријације, који је дуготрајан, јер се ти објекти планирају, пројектују и граде на више катастарских парцела.“

Имајући у виду ове наводе из уводног дела образложења, било би очекивано, односно нужно, да се у оквиру анализе ефеката закона представе потпуније информације. Између осталог, то би значило да је Влада требало у првом кораку да представи податке о томе колико би времена било потребно да се пројекат реализује када би се примениле процедуре предвиђене прописима о планирању и изградњи и експропријацији, а затим колико ће времена бити потребно уз примену решења која се предлажу у посебном закону. Даље, требало је представити да ли би уштеда времена (ако је то стварно циљ предложеног закона) могла да се оствари и на неки други начин (на пример, привременим запошљавањем додатног особља или прераспоређивањем постојећег у органима и службама које спроводе те поступке) и због чега Влада сматра да је целисходније уместо тога прописати посебне процедуре.

Најзад, требало је представити ефекте које ће предложено решење имати на заинтересоване стране (на пример, да ли ће се решења одразити штетно по интересе власника парцела које подлежу експропријацији и у којој мери), али и по остваривање јавног интереса у целини (нпр. да ли се повећавају неки ризици у вези са квалитетом изградње објеката, да ли се заинтересована лица лишавају могућности да утичу на планска решења и слично). Тек након тога, анализа би требало да представи уверљиве аргументе који дају превагу прописивању посебних поступака, над другим интересима.

Ништа од тога није учињено.

### Непотпуно представљање финансијских ефеката и коришћење финансијског интереса као неодговарајућег аргумента за доношење посебног закона

У образложењу финансијских ефеката закона наводи се да се директан позитивни утицај на националну економију, „мерено кроз бруто расходе на директне услуге и производе“, процењује на приближно 600 милиона евра. „Индуковани ефекти“ (који се генеришу ангажовањем запослених на ЕКСПО) се такође наводе, а укупан економски ефекат процењује на 1,1 милијарде евра.

Међутим, очигледно је реч о процени прихода од директних услуга и производа у вези са самом изложбом ЕКСПО 2027, и о процени прихода од зараде запослених, **а не о приходима који проистичу из примене посебног закона** за ту изложбу. Наиме, ови очекивани приходи могли су бити аргумент у

прилог томе да Република Србија одлучи да организује изложбу, а не могу бити аргумент за то да се за изградњу објеката примене посебне процедуре. Као што смо већ истакли, у образложењу овог закона није доказано да радови не би могли да се изведу на време, када би биле примењене редовне процедуре.

Уз све то, у образложењу закона уопште нису приказани трошкови реализације пројекта (што је предлагач такође требало да представи ако је већ представио очекиване користи од пројекта). Још важније, није испуњена обавеза да се у анализи ефеката прикажу ефекти које ће изабрана законска опција имати на јавне приходе и јавне расходе. То јест, било је нужно приказати да ли ће услед решења из посебног закона изостати неки јавни приходи (нпр. доприноси за уређење грађевинског земљишта), и да ли ће услед законских решења настати неки јавни расходи.

## Недовољно образложен уставни основ

Предлагач се позива на одредбе члана 97. тач. 6, 7, 12. и 17. Устава Републике Србије, према којима „Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних и других делатности, економске односе са иностранством, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, развој Републике Србије; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој, као и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.“

Иза овога следе лаконске тврдње да је „имајући у виду одредбе Устава Републике Србије правно могуће доношење овог посебног закона, којим би реализација пројекта била уређена на делимично другачији начин од општих прописа, а без нарушавања основних принципа прописаних другим законима и законитости.“ Заиста, преовлађујућа је пракса да Уставни суд не налази правни основ по којем би ставио ван снаге одредбе посебних закона за само један пројекат, па је стога, на жалост, вероватно исправан закључак Владе Србије да је предложени закон „правно могућ“.

У Уставу не постоји ни једна одредба која уређује доношење таквих једнократних закона, нити одредба према којој би доносилац био ограничен тиме да то чини „без нарушавања основних принципа прописаних другим законима“. На овом месту ваља приметити да се иза ове формулације крије имплицитна тврдња Владе Србије да посебан закон о ЕКСПО 2027 „не нарушава основне принципе прописане другим законима“. То није тачно, а биће детаљније образложено због чега, на примеру односа овог закона са Законом о јавним набавкама.

Предлагач тврди да је доношење посебног закона „могуће будући да је ово пројекат од значаја за Републику Србију, а притом се доношењем истог није одступило од основног уставног начела о заштити имовине, које је прописано чланом 58. Устава Републике Србије.“ Ове тврдње се односе на могућност спровођења експропријације по одредбама посебног закона.

Утврђивање постојања јавног интереса који оправдава експропријацију, иначе је уређено чланом 20, ставови 1-3. Закона о експропријацији.<sup>5</sup> Уколико експропријација за потребе реализације пројекта ЕКСПО 2027 не потпада ни под једну од бројних области у којима се може утврдити јавни интерес на основу Закона о експропријацији, онда би, за почетак, било нужно да се у образложењу предлога закона наведе која врста објеката чија се изградња планира *није обухваћена* општим прописима о експропријацији, уколико је то случај.

Најзад, предлагач тврди да „одредбе овог закона не угрожавају уставна и људска права грађана Републике Србије, а са друге стране стварају услове за ефикаснију реализацију пројекта од значаја

<sup>5</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/20/4>

за Републику Србију.“ Из тврдње се не види која све уставна и људска права је предлагач имао у виду када је дошао до изложеног закључка.

## Кршење правила у поступку предлагања закона – одсуство јавне расправе

Чланом 77. Закона о државној управи<sup>6</sup> прописано је да су органи државне управе дужни да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката. Министарства и посебне организације дужни су 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. Приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, министарства и посебне организације 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). Министарства и посебне организације током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу. Министарства и посебне организације дужни су да у припреми нацрта закона **којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност** спроведу јавну расправу. Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе је уређено пословником Владе.

Предложеним законом се битно мења правни режим у неколико области (јавне набавке, експропријација, планирање и изградња). Поред тога, очигледно је да је предмет предложеног закона изазвао велико интересовање у јавности, што потврђују бројне медијске објаве, нарочито након што је Транспарентност Србија у саопштењу од 8.10.2023.<sup>7</sup> указала на проблем искључења примене Закона о јавним набавкама.

Јавна расправа, нити било који други вид јавног консултација није организован, што се може утврдити увидом у веб-странице Министарства финансија и Портала е-Консултације, а несумњиво проистиче и из самог образложења предлога закона, где се консултације, било са широм јавношћу, било са непосредно заинтересованим странама, уопште не помињу.

## Кршење правила у поступку предлагања закона – ризици од корупције

Чланом 35. ст. 2. Закона о спречавању корупције<sup>8</sup> прописано је да је „орган државне управе дужан да достави Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.“ Чланом 2, тачка 9) истог закона прописано је да је „област посебно ризична за настанак корупције“ област која је као таква одређена стратешким документом.

<sup>6</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

<sup>7</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12533-projekat-expo-2027-bez-javnih-nabavki>

<sup>8</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

Ревидирани Акциони план за Поглавље 23<sup>9</sup> Преговора између Републике Србије и Европске уније из јула 2020, као тренутно једини важећи стратешки документ за област борбе против корупције, као области од посебног ризика препознаје следеће: здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција.

Од поменутих области, предложени закон се непосредно односи на област јавних набавки (члан 14). Нема никаквих назнака да је Министарство финансија испунило своју законску обавезу и да је тражило мишљење о овом предлогу закона у фази док је још увек постојао само нацрт, нити након тога. То се не помиње у образложењу предлога закона, нити је Агенција за спречавање корупције објавила мишљење о ризицима од корупције у овом законском тексту на свом сајту.<sup>10</sup>

Може се закључити да није у питању само формалан пропуст, већ намера да се избегне израда таквог мишљења. Наиме, у погледу других сличних прописа, када је Агенција давала мишљење, односно подносила иницијативе за измене прописа, уочени су неки од коруптивних ризика који постоје и у овом предлогу закона.

Тако је у иницијативи за измену Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију („Службени гласник РС“, бр. 9/20) и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16), Агенција указала на бројне ризике који се јављају услед **ограничења** примене појединих одредаба Закона о јавним набавкама.<sup>11</sup> Несумњиво, Агенција би и у вези са актуелним Предлогом закона морала заузети сличан став, јер су у посебном закону за ЕКСПО 2027 коруптивни ризици још већи него код недавно укинутог закона о пројектима линијске инфраструктуре. Наиме, овде је реч о **искључењу** примене Закона о јавним набавкама у целини, а не само појединих његових одредаба.

## Спорне тврдње о усклађености са правилима ЕУ

Образложење предлога закона садржи изричиту тврдњу да „не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност“.

Овај закон, између осталог, уређује и питање спровођења набавки (тако што искључује примену Закона о јавним набавкама, за који се иначе тврди да је усклађен са прописима ЕУ). Самим тим, сматрамо да је било неопходно да се предлагач у образложењу осврне на питање усклађености решења из предлога закона са Директивом 2014/24.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.acas.rs/cyr/opinions/all>

<sup>11</sup> [https://www.acas.rs/storage/opinion\\_files/Inicijativa%20-%20Mi%20C5%A1ljenje%20-%20Infrastruktura%20i%20javno%20privatno%20partnerstvo%2030%2012%202022.pdf](https://www.acas.rs/storage/opinion_files/Inicijativa%20-%20Mi%20C5%A1ljenje%20-%20Infrastruktura%20i%20javno%20privatno%20partnerstvo%2030%2012%202022.pdf)

<sup>12</sup> Хрватски превод на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024>, енглески оригинал на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>



## Амандман на члан 14. Предлога закона

### Текст амандмана

У члану 14, став 1, мења се и гласи:

„Посебно привредно друштво, као и друштво посебне намене, сматра се јавним наручиоцем у смислу закона којим се уређују јавне набавке.“

У члану 14, став 2. брише се.

### Текст члана 14. након предложене измене

#### Члан 14.

Посебно привредно друштво, као и друштво посебне намене, сматра се јавним наручиоцем у смислу закона којим се уређују јавне набавке.

### Образложење амандмана

#### Увод

Предлог посебног закона за изложбу ЕКСПО 2027, у члану 14. став 1, ставља ван снаге Закон о јавним набавкама. До сада је у више наврата на сличан начин била суспендована примена свих или појединих одредаба Закона о јавним набавкама или других прописа који су се односили на један пројекат или групу пројеката. У том смислу ваља подсетити на посебне законе који су уређивали или још увек уређују „подстицање грађевинске индустрије у условима економске кризе“ (из 2010), реализацију пројекта „Београд на води“ (из 2015), изградњу „Моравског коридора“ (из 2019), као и на недавно укинута Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију (из 2021).

У оригиналном тексту Предлогу закона о ЕКСПО 2027, стајало је да привредна друштва која ће бити формирана ради реализације Пројекта „неће примењивати одредбе закона којим се уређују јавне набавке“, те да ће сама уредити правила за своје поступке набавки и „обавезу обезбеђивања транспарентности поступка“.

Пошто посебним законом нису прописани никакви додатни услови, не би било никакве препреке да правила о набавкама тих државних предузећа буду далеко испод стандарда из Закона о јавним набавкама (нпр. прикупљање понуда уместо отвореног поступка) а да се „транспарентност“ сведе, на пример, на пуко обавештавање јавности о томе колико је потрошено.

Предлогом буџета Србије за 2024 на разделу Министарства финансија је у наредне три године планирано 67,8 милијарди динара за ЕКСПО 2027, као и 49 милијарди динара за изградњу Националног фудбалског стадиона, што у збиру износи око милијарду евра. Може се претпоставити да ће највећи део овог новца бити утрошен управо за извођење радова, имајући у виду да је инвеститор ослобођен дужности да плаћа накнаду за уређивање грађевинског земљишта. Имајући то у виду, искључење примене Закона о јавним набавкама може имати тешке последице по јавне ресурсе.

Модификовани текст одредбе, на основу амандмана Владе од 20.10.2023, предвиђа такође потпуно искључење примене Закона о јавним набавкама (непромењени став 1), а затим у ставу 2. да „Влада ближе уређује правила поступка набавки привредних друштава из става 1. овог члана и обавезу обезбеђивања транспарентности поступка.“

Предлог модификоване одредбе је за нијансу бољи од првобитног (јер поступак прописује Влада као државни орган пропише поступак, а не свако од предузећа у државном власништву за себе), али су сви суштински недостаци и бојазни остали.

Уз све то, новопредложени став 2. је неуставан.

## Неуставност

Услов да би Влада могла да „ближе уреди“ правила поступка набавки привредних друштава на основу овог закона, јесте да је тај поступак некако (у општим цртама) већ уређен законом. У супротном, постоји несаслагласност са Уставом утврђеним начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава, те одредбама члана 97. тачка 2. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава. У вези са таквим недостацима, већ постоје одлуке Уставног суда<sup>13</sup>.

Пошто је ставом 1. члана 14. Предлога закона искључена примена Закона о јавним набавкама, не постоје никаква правила која би Влада могла да разрађује кроз подзаконски акт који би донела на основу члана 14. ст. 2. Тако би уредбом Влада у ствари *креирала* правила за спровођење набавки новооснованих предузећа, а не би их *ближе уређивала*.

## Главне опасности по јавне ресурсе

**Ако бисмо благонаклоно претпоставили** да ће Влада својим актом уредити набавке посебних предузећа на најбољи могући начин, ипак би постојао један неотклоњив проблем. Наиме, уколико би посебна предузећа предвидела неоправдано дискриминаторне услове и критеријуме у конкурсној документацији за поступке набавки, или, уколико би иначе добра процедура била повређена на било који начин, **не би постојала правна могућност да се такве набавке оспоре ни пред једним државним органом** који је надлежан за поступање у вези са јавним набавкама.

Закон о јавним набавкама предвиђа правну заштиту кроз улагање захтева за заштиту права, прво самом наручиоцу који спроводи набавку, а затим и независном органу – Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. С друге стране, Републичка комисија **није надлежна** да решава о набавкама које се **не спроводе** на основу Закона о јавним набавкама, већ по неким другим правилима, ма колико та правила била слична онима из Закона о јавним набавкама. Овај недостатак Влада не може отклонити уредбом (не би било могуће уредбом предвидети надлежност Републичке комисије).

Из истог разлога, ове набавке не би могле бити ни предмет мониторинга који спроводи Канцеларија за јавне набавке.

Наравно, постоји могућност да своје виђење правилности и целисходности спроведених набавки накнадно пружи Државна ревизорска институција. ДРИ своје ревизије спроводи, у принципу, у доба

<sup>13</sup> Видети, на пример, одлуку Уставног суда у предмету број IУз-295/2013, која је објављена овде: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/11173/?NOLAYOUT=1>

када су послови већ уговорени, а најчешће и реализовани. Поред тога, сагласно уставним и законским одредбама, ДРИ самостално одређује предмет својих ревизија и нема никакве гаранције да ће макар накнадно бити испитани сви случајеви у којима је неко заинтересовано лице желело да укаже на неправилности.

Неспорно је да би постојала и могућност кривичног гоњења у случају појединих типова злоупотреба, али опет, не за кривично дело „Злоупотреба у вези са јавном набавком“ из члана 228. Кривичног законика, већ само за неко друго кривично дело уколико су испуњени услови.

Чини се, стога, да би једина правна заштита на коју би евентуално могли да рачунају оштећени привредни субјекти била она која би се остваривала у судском поступку. Да је то решење добро, оно би се примењивало и за јавне набавке. Уместо тога, Србија се пре више од 20 година определила за формирање посебних државних органа који се баве искључиво пословима јавних набавки.

Ствари стоје далеко лошије ако одступимо од благодатне претпоставке да ће Влада уредити набавке посебних предузећа на најбољи могући начин. Пошто је Влада већ предложила, а Народна скупштина усвојила, Закон о јавним набавкама, логично би било претпоставити да Влада и Скупштина сматрају да су управо у том закону садржани најбољи стандарди за поступак уговарања јавних набавки.

Пошто се кроз посебан закон за ЕКСПО 2027 предвиђа искључење примене Закона о јавним набавкама, једнако је логично претпоставити да ће стандарди у уредби која ће бити донета на основу члана 14. став 2. *бити нижи од оних које предвиђа Закон о јавним набавкама* – на пример, у погледу јавности уговарања и количине расположивих информација, дужине рокова за припрему понуде, забране дискриминације понуђача итд.

У Републици Србији је ниво конкуренције већ годинама веома низак и у ситуацијама када се примењује Закон о јавним набавкама, а код многих од највреднијих инфраструктурних радова је конкуренција у потпуности искључена (на основу међудржавних споразума). По економским законитостима, смањење конкуренције има за последицу настанак ситуације у којој плаћа више или за исту цену добија слабији квалитет добара, услуга и радова.

Може се очекивати да ће, услед искључења примене Закона о јавним набавкама, конкуренција за добијање послова извођења радова за ЕКСПО 2027 бити мања него што би била да се примењује ЗЈН и да ће то донети штетне последице по цену или по квалитет изведених радова.

Као што је већ објашњено, потенцијални извођачи радова ће првенствено бити обесхрабрани тиме што не могу да остваре ефикасну правну заштиту у случају да сматрају да су услови и критеријуми за учешће скројени тако да их неоправдано елиминишу из поступка или да отворено фаворизују конкурентску фирму.

Да ли ће бити и неких других чинилаца који ће утицати негативно на тржишну утакмицу и којих, знаће се уколико овај закон буде усвојен и након тога буде усвојена уредба Владе.

## **Одсуство образложења за члан 14**

Влада Србије није ни покушала да оправда укидање јавних набавки радова за овај вредан пројекат у образложењу предлога закона. Чак ни хитност реализације, која се наводи као разлог за одступање од примене појединих одредаба других прописа, не би била ваљан разлог, јер сам Закон о јавним набавкама омогућава скраћење рокова и одступање од општих правила када је то оправдано.

На пример, на основу члана 52. ЗЈН могуће је прописати рок за подношење понуда од 15 дана у

отвореном поступку и за веома вредне набавке (уместо минималних 35 или 25 дана); на основу члана 216. ЗЈН могуће је одобрити да се поступак набавке настави и поред тога што је поднет захтев за заштиту права у одређеним ситуацијама и томе слично.

Иако је разумљива жеља да се пројекат реализује у што краћем року, у питању су радови који ће се изводити током наредне три године, тако да је очигледно да у том периоду додатно скраћење рокова за подношење понуда не би донело осетну уштеду времена. Стога, разлози хитности не би звучали као уверљиво оправдање за укидање примене Закона о јавним набавкама, све и да се такво образложење нашло у овом предлогу закона.

Најзад, да је предлагач заиста желео да скрати рокове и убрза уговарање радова за ЕКСПО 2027, не би укидао примену Закона о јавним набавкама у целини, већ би прописао одступања од примене општих правила, као што је, на пример, учињено у члану 9. Закона о посебним условима за реализацију пројекта изградње станова за припаднике снага безбедности ("Службени гласник РС", бр. 41 од 31. маја 2018, 54 од 26. јула 2019, 9 од 4. фебруара 2020, 52 од 24. маја 2021, 62 од 27. јула 2023.)<sup>14</sup>

## Покушај образложења у амандману Владе

У образложењу амандмана се само препричава садржина промене, али не и разлози, то јест, зашто се предлаже да Влада уредбом уређује поступак набавки привредних друштава, уместо да то чине сама та привредна друштва.

---

<sup>14</sup> Члан 9.

Наручилац јавне набавке, у смислу овог закона је инвеститор, односно лице коме инвеститор пренесе овлашћење за вршење инвеститорских права.

На поступак за избор управљача Пројекта, пројектанта, вршиоца техничке контроле, извођача радова, вршиоца пројектантског и стручног надзора, као и вршиоца техничког прегледа објекта, односно за потребе пројектног финансирања за изградњу објеката у стамбеном комплексу и изградњу потребне инфраструктуре, примењује се отворени поступак јавне набавке прописан законом којим се уређују јавне набавке.

Наручилац може да одлучи да јавну набавку из става 2. овог члана, уместо у отвореном поступку, спроведе применом друге врсте поступка јавне набавке, ако су за његову примену испуњени услови прописани законом којим се уређују јавне набавке.

Рок за достављање понуда у поступку из става 2. овог члана, не може бити краћи од 15 дана од дана слања на објављивање јавног позива.

Наручилац ће пре доношења одлуке, у поступку јавне набавке захтевати од понуђача, који је доставио економски најповољнију понуду да у примереном року, не краћем од два радна дана, достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у неоввереним копијама.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), дужна је да о захтеву за заштиту права одлучи решењем у року од пет дана од дана пријема уредног захтева, а о жалби против закључка наручиоца у року од три дана од дана пријема жалбе.

Републичка комисија је дужна да одлуку из става 6. овог члана, достави наручиоцу, подносиоцу захтева и изабраном понуђачу, у року од два дана од дана доношења.

Избор најповољнијег понуђача врши Влада, на предлог комисије која се образује од представника државних органа из члана 1. овог закона и министарства надлежног за послове грађевинарства, односно привредног друштва када је инвеститор изградње стамбене зграде унутар стамбеног комплекса привредно друштво.

На сва питања, која нису посебно уређена овим законом, примењују се одредбе закона којим се уређују јавне набавке.

Даље се наводи следеће: „Имајући у виду да пројекат ЕХРО БЕЛГРАДЕ 2027 представља пројекат од посебног значаја за Републику Србију, као и да су рокови за завршетак радова ограничени до краја 2026. године, основна сврха ове одредбе је да се убрзају процедуре у процесу организације међународне специјализоване изложбе, изградње објеката и других садржаја планираних овим пројектом, па се наведена измена предлаже из разлога што ће Влада прописати поступак набавки за Посебно привредно друштво и друштва посебне намене поштујући начела Закона о јавним набавкама уз обавезу да се обезбеди транспарентност поступка у доношењу одлука наведених привредних друштава која ће бити основана од стране Републике Србије.“

Тврдња из образложења да ће „Влада прописати поступак набавки за Посебно привредно друштво и друштва посебне намене поштујући начела Закона о јавним набавкама“ нема основа у тексту предлога Закона. Наиме, одредбом није прописано да ће Влада уредити правила поступка **поштујући начела Закона о јавним набавкама**, већ ће имати слободу да то учини на који год начин жели.

Све и да члан 14. став 2. садржи ову синтагму, у пракси се показало да је она мртво слово на папиру. Наиме, и члан 11. Закона о јавним набавкама садржи одредбу према којој се за набавке на које се ЗЈН не примењује зато што је тако предвиђено међународним уговором, „примењују начела“ ЗЈН. У пракси, поштовање начела није ни на који начин операционализовано, па тако не постоји могућност да се уговорени послови оспоравају зато што су закључени без конкуренције (што је редовно случај), зато што документација није била објављена и слично.

## Предлог закона и европске интеграције Србије

Влада Србије је предложила овај закон само пет месеци пошто је, након три године критика домаће јавности и Европске комисије, укинут Закон о линијској инфраструктури (ЗАКОН О ПОСЕБНИМ ПОСТУПЦИМА РАДИ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТА ИЗГРАДЊЕ И РЕКОНСТРУКЦИЈЕ ЛИНИЈСКИХ ИНФРАСТРУКТУРНИХ ОБЈЕКТА ОД ПОСЕБНОГ ЗНАЧАЈА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ), који је на сличан начин урушавао систем јавних набавки. Укидање тог закона било је један од кључних захтева ЕУ у годишњем извештају о напретку за 2022. када је реч о преговарачком поглављу број 5.

Влада је укидање Закона о линијској инфраструктури образложила само захтевима ЕУ, а не и сопственом спознајом да је погрешно урушавати антикорупцијска правила. Достављање Скупштини предлога овог посебног закона показује се да није постојала стварна жеља да се промени начин уговарања највећих инфраструктурних радова, нити спремност за усаглашавање са обавезама из једне од најважнијих области европских интеграција.

Да парадокс буде већи, Народна скупштина на истој седници разматра и [предлог измена и допуна Закона о јавним набавкама](#). Бројни предлози цивилног друштва су побољшање тог закона [одбијени су](#) само зато што су одредбе Закона о јавним набавкама „већ усклађене са Директивама ЕУ“. С друге стране, као што је већ описано, образложење посебног закона за ЕКСПО 2027 садржи очигледно лажну тврдњу – да „не постоје одговарајући прописи ЕУ са којима је потребно обезбедити усклађеност“.

## Додатно образложење нашег предлога

Уместо брисања целог члана 14, што би такође било примерено с обзиром на напред изнете аргументе, предложили смо да се брише само став 2, а да се став 1. измени.

Овом изменом се наглашава да посебна предузећа која ће бити формирана ради реализације пројекта ЕКСПО 2027. јесу обвезници Закона о јавним набавкама, то јест, да се сматрају наручиоцима у смислу Закона о јавним набавкама.

Таквом нормом се делује превентивно против евентуалних штетних тумачења норме или промена у структури власништва и управљања које би довеле до тога да се ова предузећа не сматрају више правним лицима која су дужна да примењују Закон о јавним набавкама.

Иначе, на основу члана 3. Закона о јавним набавкама<sup>15</sup>, статус јавног наручиоца имају „правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер“, уз испуњење додатних услова.

---

<sup>15</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/91/1/reg/>