

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УСТАВНИ СУД
Булевар краља Александра 15
11000 Београд

Вежа: ИУз 23/24

Предмет: Коментар на Мишљење Одбора за уставна питања и законодавство 04 бр 011-1097/24 од 23.11.2024. године

Уважени/а,

Ради правилног и потпуног сагледавања недостатака садржаних у Мишљењу 04 бр 011-1097/24 од 23.11.2024. године, које Вам је Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије (у даљем тексту: Мишљење и Одбор) доставио поводом Иницијативе за покретање поступка за оцену уставности члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕХРО Belgrade 2027 ("Службени гласник РС", бр. 92/2023) (у даљем тексту: Иницијатива и Закон), достављамо Вам следеће коментаре:

Коментар бр. 1

1

На страни 2 поменутог мишљења се наводи да се *"не може прихватити становиште подносиоца иницијативе да су доношењем Закона прекршени прописи и правила поступања ... у таквом обиму и од таквог значаја да представљају повреду члана 3. став 2 Устава Републике Србије"* без навођења разлога за такву тврдњу. Насупрот тој паушалној и ничим поткрепљеној тврдњи подносилац Иницијативе поново истиче да су доношењем Закона прекршени прописи и правила поступања у таквом обиму и таквог значаја пре свега због тога што је овај посебан закон, као и неколико њему сличних, донет за задовољење прикривених интереса иако се предмет његовог регулисања према објективним мерилима не разликује од других случајева те врсте. Штавише, на тај начин је већ створен опасан преседан који се огледа у томе да се доношење посебног закона за задовољавање сваког прикривеног интереса правда тиме да то не представља повреду у таквом обиму и таквог значаја која грубо повређује јединство правног система и начела владавине права.

Осим тога, Уставни суд је у својој досадашњој пракси већ дао своје мишљење о пракси доношења правног прописа без одржавања јавне расправе у случајевима када је њено организовање обавеза изричито прописана важећим правним прописима. С тим у вези подсећамо на Одлуку Уставног суда ИУо -1256/2010 од 20.12.2012. године којом је Уставни суд указао да је изостављањем спровођења јавне расправе приликом доношења ове одлуке прекршено и уставно право на обавештеност из члана 51. став 1. Устава, због чега на тај начин донети акти нису у сагласности са Уставом и законима.¹

¹ <https://www.ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse/pregled-dokumenta?PredmetId=8206>

Штавише, сама концепција Закона и решења која он садржи недвосмислено повређују начело једнакости оних грађана "за које овај закон није писан" тј. по чијој мери није скројен. Објашњење које поменуто мишљење садржи не може да оправда изостанак јавне расправе приликом његовог доношења током које би заинтересовани актери могли да укажу на чињеницу да решења која он садржи нарушавају јединство правног поретка и повређују већ поменути пуну једнакост грађана Републике Србије. Уместо да Одбор у Мишљењу наведе конкретне податке о томе ко је и када извршио анализу потреба према којој је за успешно организовање наведене манифестације неопходно доношење посебног закона и пружи доказе за такву своју тврдњу, као и да образложи због којих разлога у конкретном случају не може да се примени редовни поступак јавних набавки, наведено мишљење садржи само уопштenu и паушалну тврдњу да је *"доношење закона било нужно ради испуњења међународно преузете обавезе Републике Србије"*.

Коментар бр. 2

Одбор је на истој страни покушао да се осврне и на наводе подносиоца Иницијативе да разлози за доношење посебног закона нису потпуно образложени. Међутим, поменути осврт се уопште не односи на наводе подносиоца Иницијативе нити садржи аргументе против, већ само произвољну и паушалну оцену да се ти наводи *"не могу сматрати ваљаним"*. Штавише, поменути покушај осврта је тешко разумљив не само због тога што по свом обиму представља реткост већ и због логичких недостатака које садржи. Тако се поводом навода подносиоца иницијативе да разлози за доношење посебног закона нису потпуно образложени истиче *"да намера законодавца није била да се искључе нити допуњују одредбе већ постојећих закона ..., већ да се Законом уреде услови, критеријуми, начин и поступак који ће се примењивати, на подручју просторних планова у оквиру којих ће се градити објекти и пратећи садржаји потребни за реализацију међународне специјализоване изложбе ..."*. Међутим, Мишљење не садржи разлоге због којих су цитиране одредбе искључене нити како је до тога дошло ако то није била намера приликом његовог доношења. Штавише, изостало је навођење стварних разлога који су довели до кратких рокова и специфичних услова за реализацију предметне изложбе, који се у Мишљењу уопштено наводе као образложење, а који би могли да осветле чињеницу зашто је у ствари донет посебан закон којим се искључује општи режим јавних набавки, односно зашто радови не би могли да се изведу на време нити да ће очекивани приходи изостати уколико се буду примењивале редовне процедуре.

2

Коментар бр. 3

Готово идентичан недостатак наведено мишљење садржи и у делу којим се оспоравају наводи Иницијативе да су финансијски интереси били одлучујући за доношење Закона. У прилог томе Одбор истиче да су, поред финансијских, одлучујући били позитивни ефекти *"на политички утицај и репутацију Републике Србије ... и на очекивани економски раст наше земље у наредних неколико година"*. Остаје нејасно због чега Одбор сматра да ће доношење Закона којим се крши неколико основних права грађана гарантованих Уставом и нарушава јединство правног система позитивно утицати тј. повећати политички утицај и репутацију Републике Србије. Слично томе, тешко је разумети

логичку конструкцију по којој је један од одлучујућих разлога за доношење Закона био очекивани економски раст земље а не финансијски интереси, односно како је могуће остварити економски раст без истовременог остварења финансијских интереса.

Додатну потврду да је реч о очигледној нелогичности представља навод на странама 2 и 3 Мишљења према коме *"До каквих ће финансијских ефеката довести доношење и примена Закона није могуће проценити једнострано и на уобичајени начин без сагледавања значаја и вредности целокупног пројекта ..."* иако се 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?!

Та тврдња је контрадикторна и тврдњи на страни 3 о томе да су *"финансијски ефекти целокупног пројекта били учињени доступним јавности не само у фази подношења кандидатуре већ и након избора за домаћина те манифестације..."* (што је потпуно нетачно јер је у образложењу Закона дата процена прихода од директних услуга и производа у вези са самом изложбом ЕКСПО 2027, као и процена прихода од зараде запослених, а не о приходима који проистичу из примене посебног закона за ту изложбу и без приказаних трошкова реализације пројекта). Отуда не чуди што се у Мишљењу не наводи где су представљени, односно објављени наведени финансијски ефекти нити зашто они нису садржани у образложењу Закона чија је уставност, између осталог, оспорена и због тога.

Коментар бр. 4

Према схватању Одбора *"наводи ... да уставни основ за доношење Закона није довољно образложен, не могу се прихватити из разлога што је осим члана 97 тачка 6), 7), 12) и 17) наведен и члан 58 Устава Републике Србије"*. Наведена тврдња додатно потврђује основаност Иницијативе из два разлога. Пре свега, члан 97 Устава, на који се Мишљењем указује а којим су таксативно наведене надлежности Републике Србије, није ни оспорен Иницијативом јер доношење оспореног Закона није проблематично са становишта надлежности доносиоца већ садржине решења у њему којима се крше Уставом Републике Србије гарантована права. Осим тога, и позивање на члан 58 Устава Републике Србије потпуно *"промашује мету"* имајући у виду да овај члан, како му и сам назив говори (*"Право на имовину"*), гарантује право на мирно уживање имовине, односно само прописује ограничења тог права и начин њиховог регулисања, што свакако не може бити основ за доношење посебног закона

Коментар бр. 5

Према схватању Одбора Министарство финансија није било обавезно да у поступку припреме Нацрта закона спроведе јавну расправу *"будући да се његовим доношењем, ... само поједностављују"*

поједине процедуре у одређени областима уређеним већ постојећим законима, а не искључују нити допуњују одредбе тих закона, чиме се ни на који начин не мења правни режим у областима уређеним тим законима." Таква тврдња је у директној супротности са одредбом члана 14 Закона која прописује да привредна друштва која ће се формирати на основу његових одредби "неће примењивати одредбе закона којим се уређују јавне набавке, те да ће сама уредити правила за своје поступке набавке и обавезу обезбеђивања транспарентности поступка". На основу цитиране одредбе недвосмислено је да није реч о, како Одбор лаконски наводи, "поједностављењу" већ потпуној промени правног режима у неколико области: јавне набавке, експропријација, планирање и изградња.

Поред тога, Мишљење се не бави питањем интересовања јавности што је други нужни услов у случају чијег испуњења постоји обавеза организовања јавне расправе. Сама чињеница да се питање организације манифестације ЕХРО 2027 свакодневно појављује у медијима од тренутка усвајања Закона па све до достављања овог одговора, чему знатно доприносе изјаве јавних функционера којима се понављају уопштене оцене о очекиваном економском напретку без представљања конкретних података о томе, довољно говори да је интересовање јавности постојало у тренутку припреме Нацрта закона и да у несмањеном обиму постоји и даље. Одбор је пропустио прилику да изразом Мишљења упозна заинтересовану јавност на основу којих чињеница и којом методологијом је утврдио да ова тема не занима јавност.

Коментар бр. 6

4

На страни 4 Мишљења налази се неуспео покушај Одбора да образложи разлоге због којих Нацрт закона није достављен на мишљење Агенцији за спречавање корупције. Покушај је неуспео зато што, сасвим супротно, наводи Мишљења на најбољи могући начин потврђују тврдње из Иницијативе да је обавеза његовог достављања постојала. То недвосмислено потврђују наводи Мишљења према којима су "јавне набавке област која је посебно ризична за настанак корупције, како је то навео подносилац иницијативе...", односно да ће "привредна друштва основана у складу са одредбама Закона ... приликом обављања делатности ... спроводити поступке набавке...". Даља елаборација Одбора да ће наведена привредна друштва спроводити поступке набавке на начин прописан подзаконским актом је беспредметна јер не мења нити може да промени ноторну чињеницу да ће се јавне набавке спроводити, због чега је орган овлашћен за припрему Нацрта Закона био у обавези да тражи од Агенције за спречавање корупције мишљење о коруптивним ризицима у његовим одредбама.

Коментар бр. 7

Иста аргументација вреди и када је у питању схватање Одбора да "није било потребно у образложењу Закона наводити прописе Европске уније са којима би требало обезбедити усклађеност, па самим тим ни Директиву ... 2014/24 која се односи на област јавних набавки.". Штавише, поред тога што је контрадикторна претходно изнетој тврдњи – да ће привредна друштва

спроводити јавне набавке (уз искључење од примене Закона о јавним набавкама) она је у директној супротности и са Образложењем предлога закона које садржи изричиту тврдњу да „не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност“.

Коментар бр. 8

У Мишљењу се на страни 4 указује се Уредбом о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 (у даљем тексту: Уредба) *„ближе уређују правила поступка набавке добара, услуга или радова које спроводе ...“* привредна друштва основана Законом. Иако је реч о стандардизованој и у нашем законодавству општеприхваћеној одредби скрећемо пажњу на чињеницу да нема места њеној примени у конкретном случају. Разлог томе је чињеница да се она уобичајено прописује онда када би детаљнија разрада основних одредби закона непотребно оптеретила његов текст. Супротно томе, одредбе Закона уопште не прописују услове, начине или правила поступка набавки (на шта Одбор недвосмислено указује – привредна друштва основана Законом *„сама ће уредити правила за своје поступке набавки“*). Самим тим, не може се ближе уређивати оно што није уопште уређено Законом.

Коментар бр. 9

Наводи о томе да приликом усвајања Закона није прекршена процедура Народне скупштине, тачније да није учињена повреда Пословника, на страни 5 Мишљења, су нетачни и неосновани. Њима се сасвим погрешно и селективно реферише само на део навода из Иницијативе, без њиховог правилног и потпуног разумевања, о томе да је повреда Пословника учињена тиме што предлог др Владимира Орлића да се обави заједнички начелни и јединствени претрес о тачкама од 1. до 60. дневног реда седнице није био образложен навођењем било које информације која би доказала њихову међусобну условљеност. Чињеница да *„није прописана обавеза подносиоца предлога за обављање заједничког начелног и јединственог претреса да такав предлог образложи навођењем информација којима се доказује међусобна условљеност закона“* без утицаја је на чињеницу да су народни посланици прихватили предлог да се обави заједнички начелни и јединствени претрес о тачкама дневног реда за које је већ на први поглед очигледно да не постоји међусобна условљеност која би оправдала његово одржавање. Податак да овлашћени предлагач није образложио у чему се састоји њихова међусобна условљеност је у Иницијативи искоришћен као илустрација друге, такође неспорне чињенице, да образложење за прихватање таквог предлога није дао ниједан од народних посланика који су гласали за такву одлуку, ни након јавно и директно упућеног позива подносиоца Иницијативе, што недвосмислено потврђује схватање да никаква међусобна повезаност није постојала.

Коментар бр. 10

У Мишљењу се на страни 6 истиче, у прилог тврдње о неоснованости Иницијативе а уставности Закона, да и Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/19 и 92/23), који је "оцењен као углавном усклађен са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, препознаје изузетке од примене закона на поступке јавних набавки и конкурсе за дизајн уколико су исти установљени међународним уговором или од стране међународне организације". Последица таквог резонувања јесте чињеница да се низ контрадикторних тврдњи које Мишљење садржи наставља. Разлог њихове неконзистентности и некомпатибилности треба тражити у чињеници да је свака од њих формулисана у покушају да се по сваку цену оспоре наводи Иницијативе, не водећи рачуна о томе да се на тај начин они, директно и индиректно, у ствари потврђују. Тако је ова тврдња директно супротна тврдњи на истој страни и истом ставу – да "није било потребно усклађивање одредаба Закона са законодавством Европске уније..." на основу чега може недвосмислено да се закључи да примена Закона о јавним набавкама није изузета на основу међународног уговора нити се примењује поступак јавне набавке ЕУ. Поред наведеног, посебно истичемо следеће: Чланом 11. Закона о јавним набавкама, у ст. 1, заиста је прописано да се „одредбе овог закона не примењују се на јавне набавке и конкурсе за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу, у складу са поступцима набавки установљеним:

- 1) међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза, а који је Република Србија закључила са једном или више трећих држава или њених ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на добра, услуге или радове намењене заједничкој имплементацији или коришћењу од стране потписница;
- 2) од стране међународних организација.“

6

Ставом 4 истог члана је прописано да се „међународни уговори или други акти из става 1. тачка 1) овог члана закључују се у складу са Уговором о функционисању Европске уније.“

Из наведеног је јасно да се изузетак из члана 11. ст. 1. т. 1) односи на ситуације када је међународним уговором Србије са другом државом предвиђено да се на одређене набавке неће применити Закон о јавним набавкама, а изузетак из члана 11. ст. 1. т. 2) на ситуације када је правила поступка за набавку добара, услуга или радова установила међународна организација. Имајући то у виду, очигледна је намера Одбора да обмане Уставни суд у погледу постојања могућности да се примена Закона о јавним набавкама искључи доношењем посебног закона, као што је то случај са Законом који је предмет Иницијативе. Из чињенице да је Република Србија преузела одређене обавезе у вези са организовањем специјализоване изложбе ЕХРО Belgrade 2027 и да су те обавезе преузете према једној међународној организацији, ни на који начин не проистиче нити може да проистекне закључак да је реч о међународном уговору Републике Србије са „једном или више трећих држава“. Поред тога, да је уговором који је Република Србија закључила у вези са организовањем специјализоване изложбе ЕХРО Belgrade 2027 заиста предвиђено да се на набавку добара, радова и услуга неће применити Закон о јавним набавкама, то би било наведено у образложењу оспореног закона, или би члан 14. ст. 1. био сувишан, јер би примена Закона о јавним набавкама била искључена хијерархијски вишим правним актом. Слично томе, нема места тумачењу да би се одредбе члана 14 Закона који је оспорен иницијативом могле подвести под случај из члана 11. ст. 1. т. 2) Закона о јавним набавкама, јер се он односи на ситуације у којима наручиоци из

Републике Србије спроводе поступак набавке према правилима неке одређене међународне организације, а не на случај када се тај поступак наводно „ближе уређује“ (а у стварности у потпуности уређује) актом Владе Републике Србије.

Коментар бр. 11

Цео један став на страни 6 посвећен је детаљном и таксативном набрајању питања која, према мишљењу Одбора, Уредба успешно регулише. Међутим, предмет оцене уставности није Уредба као таква већ Закон који је створио правни основ за њено доношење.

Коментар бр. 12

Навод да *"привредни субјект подноси понуду ..., пре истека рока за подношење понуда у складу са упутствима наведеним у конкурсној документацији или позиву за подношење понуда, из чега произлази неспорна чињеница да рокови за подношење понуда нису предмет регулисања Уредбе..."* којим се оспорава навод из Иницијативе *"да нису прописани рокови за подношење понуда у поступку набавки који ће се спроводи у складу са Уредбом"* представља уџбенички пример *contradictio in adjecto*. Осим тога, транспарентност поступка на коју се индиректно указује позивањем на упутства наведена у конкурсној документацији или позиву за подношење понуда не говори ништа о томе да наручилац може да одреди који год хоће рок, укључујући и онај који је превише кратак. С тим у вези, тврдња да *"одсуство наведених рокова не утиче на правну сигурност ..."* не одговара традиционалним и општеприхваћеним схватањима како правне теорије тако и правне праксе, укључујући и праксу писања правних прописа, сагласно којима је прописивање рокова унапред (како би били познати свима) на јасан и прецизан начин једна од гаранција правне сигурности и владавине права.

Навод на страни 7 да *"понуђач има право на накнаду штете пред надлежним судом према општим правилима за накнаду штете"* представља најбољу потврду тврдњи из Иницијативе да Законом нити Уредбом није успостављен систем делотворне правне заштите који је предвиђен Законом о јавним набавкама – не може да се успостави надлежност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки нити су Законом и Уредбом прописана посебна правила за поступање суда у евентуалним споровима, која би обезбедила делотворност правне заштите. Штавише, наведена тврдња јасно одсликава непринципијелност и непропорционалност решења прописаних Законом – с једне стране се за привредна друштва формирана Законом и поступке јавних набавки прописује посебан правни режим док се евентуално незадовољни понуђачи упућују на општи правни режим у погледу заштите својих права и правних интереса, упркос томе што су проблеми са којима се грађани суочавају приликом покушаја да заштите своја права и интересе пред судовима Републике Србије, а који се огледају у повреди права на суђење у разумном року и права на правично суђење, општепознати.

Позив на убрзање поступка по Иницијативи

Користимо ову прилику да Уставни суд још једном позовемо да без одлагања одлучи по достављеној Иницијативи. Околност да она није размотрена пре доношења Уредбе, као ни до данас, већ је створила штетне последице, које се, између осталог, огледају у томе да је на основу прописа који је донет без уставног основа закључено до 4.3.2025. шездесет уговора о набавкама, укупне вредности 34.869.777.343,23 динара, као и једанаест оквирних споразума укупне вредности 3.693.672.000 (укупно преко 300 милиона евра)².

У Београду,

дана 05.03.2025. године

За Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић

Адв. Роберт Сепи

² <https://inportal.ujn.gov.rs/contracts-expo>