

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
Одбор за уставна питања  
и законодавство  
04 Број: 011-1097/24  
23. новембар 2024. године  
Београд

## УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Одбор за уставна питања и законодавство, на седници одржаној 23. новембра 2024. године, размотрио је захтев Уставног суда број: IУз-23/2024 од 22. априла 2024. године, поводом иницијативе за оцену уставности члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 („Службени гласник РС”, број 92/23), коју је поднела Транспарентност Србија из Београда.

Одбор за уставна питања и законодавство доставља Уставном суду следеће

### МИШЉЕЊЕ

Транспарентност Србија, Београд, ул. Палмотићева бр. 31, поднела је дана 30. јануара 2024. године иницијативу за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 („Службени гласник РС”, број 92/23 – у даљем тексту Закон). Према схватању подносиоца иницијативе, спорне су одредбе члана 14. Закона којима је у ставу 1. прописано да посебно привредно друштво, као и друштво посебне намене неће примењивати одредбе закона којим се уређују јавне набавке, док је ставом 2. истог члана прописано да Влада ближе уређује правила поступка набавки привредних друштава из става 1. овог члана и обавезу обезбеђивања транспарентности поступка, указујући да се разлози за оспоравање става 1. и 2. овог члана разликују. Такође, навео је да су са оспореним одредбама члана 14. Закона повезане одредбе члана 3. став 1. тачке 1), 3), 4), 5), 9), 10) и 11) истог закона. Поред тога, подносилац иницијативе указује на спорна питања која се односе на цео Закон. У допуни те иницијативе од 6. марта 2024. године, подносилац истиче разлоге за оспоравање Уредбе о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 („Службени гласник РС”, број 8/24 – у даљем тексту: Уредба), па предлаже да Уставни суд донесе одлуку којом се у ставу I утврђује да члан 14. Закона није у складу са Уставом Републике Србије, у ставу II обуставља се, до доношења коначне одлуке, примена члана 14. Закона, а у ставу III да се

обуставља, до доношења коначне одлуке, примена Уредбе о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027.

Пре свега, не може се прихватити становиште подносиоца иницијативе да су доношењем Закона прекршени прописи и правила поступања од стране органа који је припремио Нацрт закона (Министарство финансија), органа који је предложио Закон (Влада), као и органа који је усвојио Закон (Народна скупштина), у таквом обиму и од таквог значаја, да представљају повреду члана 3. став 2. Устава Републике Србије којим је прописано да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и Закону. Наиме, Закон је усвојен у редовном поступку предлагања и доношења закона и других прописа који су уређени Уставом, законима, Пословником Народне скупштине и јединственим методолошким правилима за израду прописа уз поштовање уставних начела од стране наведених органа чији су представници изабрани на слободним и непосредним изборима, чиме се не нарушава јединствени правни поредак и уређење власти које почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, нити ограничавају или угрожавају уставом зајемчена људска и мањинска права која служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права, на начин прописан чланом 19. Устава Републике Србије. Нетачни и произвољни су наводи подносиоца иницијативе да су интереси за доношење Закона прикривени већ је доношење Закона било нужно ради испуњења међународно преузете обавезе Републике Србије да организује међународну специјализовану изложбу EXPO BELGRADE 2027 у складу са Конвенцијом о међународним изложбама („Службени гласник РС”, број 105/09) која је сачињена у Паризу дана 22. новембра 1928. године (у даљем тексту: Конвенција).

Такође, наводи подносиоца иницијативе да разлози за доношење посебног закона нису потпуно образложени, не могу се сматрати ваљаним, јер намера законодавца није била да се искључе нити допуњују одредбе већ постојећих закона којима се уређују планирање и изградња објеката, експропријација, становање и одржавање зграда, правни положај привредних субјеката и општи управни поступак, 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 EXPO BELGRADE 2027, која је закључком Владе проглашена за пројекат од значаја за Републику Србију, а имајући у виду кратке рокове и специфичне услове за реализацију предметне изложбе који су, у складу са међународно преузетим обавезама Републике Србије као домаћина, као и Конвенцијом, орочени до краја 2026. године.

С тим у вези, финансијски интерес није био једини и одлучујући аргумент за доношење Закона, будући да реализација пројекта EXPO BELGRADE 2027 има далекосежне позитивне ефекте на политички утицај и реноме Републике Србије у међународним односима и на очекивани економски раст наше земље у наредних неколико година. 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 EXPO BELGRADE 2027 за целокупни привредни развој Републике Србије.

Финансијски ефекти целокупног пројекта имајући у виду специфичности саме манифестације били су учињени доступним јавности не само у фази подношења кандидатуре за домаћина ове престижне манифестације, већ и након избора за домаћина те манифестације на Генералној конференцији Међународног бироа за изложбе одржаној у Паризу дана 21. јуна 2023. године, тако да је свако заинтересовано лице могло бити упознато са њиховом садржином.

Додатно напомињемо да реализација пројекта EXPO BELGRADE 2027 представља општи интерес од значаја за свеукупни привредни развој Републике Србије, што је дефинисано одредбом члана 2. став 1. Закона, а имајући у виду да је у питању сложени пројекат који захтева савремени и иновативни приступ у његовој реализацији, нове стандарде, програме, примену високе технологије, ангажовање стручњака из многих области и координисан рад различитих органа и установа.

Одредбама Закона не мења се правни режим успостављен Законом о планирању и изградњи, већ се поједина питања уређују на делимично другачији начин, у једином и искључивом циљу да се убрза изградња објеката потребних за реализацију специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027, а посебно имајући у виду специфичност објеката које је неопходно изградити за потребе изложбе, пре свега павиљона који ће представљати изложбени простор акредитованих учесника. Закон уређује процедуру опремања појединачних павиљона и улогу посебног привредног друштва у том поступку. Такође, Закон не искључује излагање планског документа на јавни увид, приликом његове израде или измене, већ само предвиђа краћи рок од оног предвиђеног Законом о планирању и изградњи. У вези са квалитетом изградње објеката, за издавање грађевинских дозвола у поступцима по овом закону прописана је надлежност министарства надлежног за послове просторног планирања и изградње, а које по Закону о планирању и изградњи издаје грађевинске дозволе за објекат за чију изградњу не може бити надлежан орган локалне самоуправе, из чега произилази да је предвиђен виши степен контроле објеката који се граде по овом закону. Такође, Закон уопште не прописује нови или измењен поступак експропријације, већ указује на примену одредаба Закона о експропријацији и предвиђа да се сви поступци који се спроводе у складу са одредбама Закона сматрају хитним. Наиме, Законом није искључена пуна примена Закона о експропријацији те су стога погрешни наводи подносиоца иницијативе да би Закон могао утицати на интересе власника парцела.

Наводи подносиоца иницијативе да уставни основ за доношење Закона није довољно образложен, не могу се прихватити из разлога што је у том образложењу, осим члана 97. тачка 6), 7), 12) и 17), наведен и члан 58. Устава Републике Србије којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, а које доношењем Закона не може бити ограничено или повређено. Имајући у виду наведене одредбе, може се закључити да Устав Републике Србије не искључује могућност доношења закона који је по

својој правној природи „*lex specialis*” и којим се поједина питања из одређених области уређују на другачији начин у односу на законе којима су те области већ регулисане, без нарушавања основних принципа владавине права и јединственог правног поретка, а узимајући у обзир чињеницу да је доношење посебног закона неопходно у сврху реализације пројекта EXPO BELGRADE 2027, који представља пројекат од значаја за Републику Србију.

Даље, неосновано је правно схватање подносиоца иницијативе да је у поступку припреме Нацрта закона Министарство финансија било у обавези да спроведе јавну расправу, наводећи да је у питању закон којим се битно мења правни режим у одређеним областима, у складу са одредбама члана 77. Закона о државној управи. Наведена одредба Закона о државној управи примењује се када нацрте закона припремају органи државне управе (министарство или посебна организација), а предлаже их Влада, али само ако су у питању закони којима се битно мења правни режим у једној области или којима се уређују питања која посебно занимају јавност, што није случај са одредбама Закона будући да се његовим доношењем, у циљу реализације пројекта EXPO BELGRADE 2027, само поједностављују поједине процедуре у одређеним 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.

Одредбом члана 35. став 2. Закона о спречавању корупције прописано је да је орган државне управе дужан да достави Агенцији за борбу против корупције нацрт закона из области која је посебно ризична за настанак корупције, док је одредбом члана 2. став 1. тачка 9) тог закона прописано да је област посебно ризична за настанак корупције, она област која је као таква одређена стратешким документом. Неспорно је да Ревидирани Акциони план за Поглавље 23, као стратешки документ за област борбе против корупције, прописује, поред осталог, да су јавне набавке област која је посебно ризична за настанак корупције, као што је то навео подносилац иницијативе, али је потребно истаћи да се Законом прописује да ће привредна друштва основана у складу са одредбама Закона (посебно привредно друштво и друштва посебне намене), приликом обављања делатности за коју су основана спроводити поступке набавке на начин прописан подзаконским актом, а све у циљу испуњења међународно преузетих обавеза у складу са Конвенцијом, а ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027.

Такође, имајући у виду да се одредбама Закона не уређује област јавних набавки, није било потребно у образложењу Закона наводити прописе Европске уније са којима би требало обезбедити усклађеност, па самим тим ни Директиву Европске уније 2014/24 која се односи на област јавних набавки.

У складу са наведеном одредбом члана 14. став 2. Закона, донета је Уредба о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 која је објављена у „Службеном гласнику РС”, број 8 од 2. фебруара 2024. године и ступила је на снагу 10. фебруара 2024. године. Овом уредбом ближе се уређују правила поступка набавке добара, услуга или радова које спроводи посебно привредно друштво и друштво посебне намене и обезбеђује транспарентност поступака набавке у складу са Законом, тако што се Уредбом прописује да се у

примени поступака набавке користи Портал јавних набавки, у оквиру којег је отворен посебан модул за спровођење поступака по Уредби чију администрацију врши Канцеларија за јавне набавке, на којем се објављују сви уговори закључени након спроведених поступака набавки по Уредби.

Овом уредбом предвиђа се једноставнији поступак набавки добара и услуга како би се убрзала реализација пројекта и тиме Република Србија била у ситуацији да на време испуни своје међународно преузете обавезе и успешно организује наведену манифестацију, при чему као што и подносилац иницијативе наводи, у случају повреде права понуђачи у поступку набавки по Уредби, могу да остваре ефикасну правну заштиту у евентуалном судском поступку.

С друге стране, не могу се сматрати ваљаним наводи подносиоца иницијативе да у предлогу закона одредба члана 14. није образложена, будући да образложење постоји.

Даље, не могу се прихватити наводи подносиоца иницијативе да су прекршена правила приликом усвајања Закона тако што је на Првој седници Другог редовног заседања Народне скупштине одржаној дана 23. октобра 2023. године, обављен заједнички начелни и јединствени претрес, супротно одредбама члана 157. став 2. Пословника Народне скупштине (у даљем тексту: Пословник), по 60 тачака дневног реда, укључујући Предлог закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027. На овом месту, указујемо да је одредбом члана 92. став 2. Пословника прописано да народни посланик, Влада и други овлашћени предлагачи могу да предложе, поред осталог, спајање расправе, док је одредбом члана 170. став 2. Пословника прописано да се под јединственим претресом подразумева истовремено вођење начелног претреса и претреса у појединостима предлога закона. Увидом у Записник са Прве седнице Другог редовног заседања Народне скупштине може се утврдити да је народни посланик др Владимир Орлић предложио да се, у складу са наведеним одредбама Пословника, обави заједнички начелни и јединствени претрес о обједињеним тачкама дневног реда, о чему се гласало на тој седници и тај је предлог већином гласова усвојен. Наведеном одредбом члана 157. став 2. Пословника предвиђено је да, на предлог народног посланика, Владе и другог овлашћеног предлагача, Народна скупштина може да одлучи да обави заједнички начелни претрес о више предлога закона који су на дневном реду исте седнице, а међусобно су условљени или су решења у њима међусобно повезана, с тим што се одлучивање о сваком предлогу обавља посебно, али није прописана обавеза подносиоца предлога за обављање заједничког начелног и јединственог претреса да такав предлог образложи навођењем информација којима се доказује међусобна условљеност закона, односно да су решења у њима међусобно повезана, чиме није учињена повреда одредаба Пословника.

Указујући на неуставност одредбе члана 14. став 1. Закона подносилац иницијативе се позива на неопходност усклађивања српског законодавства са законодавством Европских заједница у складу са обавезама прописаним Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању Европских заједница и њихових чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 11/13),

истичући при томе одредбе члана 72. тог закона којима се уређује усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције и одредбе члана 76. тог закона којима се омогућава привредним друштвима из земаља чланица Европске уније да учествују у поступцима јавних набавки у Републици Србији према одредбама Закона о јавним набавкама. С тим у вези, напомињемо још једном да се Законом не уређује област јавних набавки, односно да се одредбама Закона искључују одредбе закона којим се уређују јавне набавке када поступак набавке добара, услуга и радова спроводе привредна друштва основана у складу са Законом (посебно привредно друштво и друштва посебне намене), па није било потребно усклађивање одредаба Закона са законодавством Европске уније, као што је наведено у ранијем излагању. Такође треба имати у виду, да Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 91/19 и 92/23) који је оцењен као углавном усклађен са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, а чије су измене и допуне, усвојене 26. октобра 2023. године, такође усклађене у неформалним консултацијама са сугестијама Европске комисије, препознаје изузетке од примене закона на поступке јавних набавки и конкурсе за дизајн уколико су исти установљени међународним уговором или од стране међународне организације, као и да је Република Србија, као потписница Конвенције, преузела међународну обавезу да организује међународну специјализовану изложбу EXPO BELGRADE 2027.

С друге стране, Уредба о правилима поступка набавке добара, услуга или радова потребних за реализацију међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 садржи одредбе којима се уређују питања уређена одредбама чл. 72. и 76. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању Европских заједница и њихових чланица са једне стране и Републике Србије, са друге стране. У примени Уредбе наручилац је дужан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. Уредба регулише спречавање корупције и сукоб интереса прописујући да је наручилац дужан да у току планирања набавки, у поступку набавке или током извршења уговора о набавци предузме све потребне мере како не би дошло до корупције, да је дужан да предузме све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступком набавке, као и да сукоб интереса у смислу Уредбе постоји, ако у поступку набавке приликом доношења одлуке, однос наручиоца и привредног субјекта може утицати на непристрасност наручиоца. Уредба прописује да је понуђач привредни субјект који је поднео понуду, дефинишући да је привредни субјект свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове, не ограничавајући их на домаћа или страна правна, односно физичка лица. У каснијим одредбама Уредба регулише како привредни субјект који има седиште у другој држави доставља доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор.

У даљем тексту иницијативе, подносилац истиче да је одредба члана 14. став 2. Закона неуставна, наводећи при том као доказе пресуде које је Уставни суд Србије донео, по његовом мишљењу, у истим или сличним правним ситуацијама. Закон у члану 14. садржи само начелне одредбе, а препушта Уредби да подробније уреди тај поступак, у складу са одредбама члана 42. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон) из чега произилази да је таква намера

законодавца у складу са одредбама члана 195. Устава Републике Србије који прописује да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону.

У допуни иницијативе, подносилац указује да нису прописани рокови за подношење понуда у поступку набавки који ће се спроводити у складу са Уредбом, као и да није уређена заштита права понуђача у тим поступцима. Одредбом члана 42. Уредбе прописано је да привредни субјект подноси понуду путем Портала, пре истека рока за подношење понуда у складу са упутствима наведеним у конкурсној документацији или позиву за подношење понуда, односно јавном позиву, из чега произилази неспорна чињеница да рокови за подношење понуда нису предмет регулацисања Уредбе, као што је подносилац иницијативе навео. Међутим, одсуство наведених рокова не утиче на правну сигурност нити су права понуђача ограничена или угрожена у том поступку из разлога што је наручиоцима остављена могућност да пропишу рокове за подношење понуда у зависности од врсте поступка, а водећи рачуна о вредности предмета набавке и времену потребном за подношење прихватљиве понуде. Осим тога, рок за подношење понуда наручилац је дужан да наведе у позиву за подношење понуда, односно у јавном позиву, који се објављује на Порталу јавних набавки, чиме се обезбеђује транспарентност поступка, тако да свако заинтересовано лице може бити упознато са њиховом садржином. У случају повреде права у поступку набавке спроведеном у складу са одредбама Уредбе, понуђач има право на накнаду штете пред надлежним судом према општим правилима за накнаду штете.

Имајући у виду напред изнето, сматра се да је поднета иницијатива неоснована и да поднету иницијативу за оцену уставности не треба прихватити. Из ових разлога, Одбор за уставна питања и законодавство сматра да нису испуњени ни услови за доношење решења којим би се, у смислу члана 56. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, 109/07, 99/11, 18/13 - УС, 103/15, 40/15 – др. закон, 10/23 и 92/23), обуставила извршења појединачних аката или радњи донетих или предузетих на основу оспорених одредаба Закона.

ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА



Милица Николић

*Милица Николић*