

На основу члана 168. ст. 2. Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 16/2022 – Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије - Амандмани I - XXIX - (*Службени гласник РС*, бр. 115/2021) и чл. 29. став 1. тачка 1. и 50. став 1. Закона о Уставном суду (*Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15, 103/15 и 10/23) подносимо

## ИНИЦИЈАТИВУ

### за покретање поступка за оцену уставности

1. **Члана 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027** (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023) – у даљем тексту: „Закон“

## Образложење

### Текст оспорене одредбе

Оспорена одредба гласи:

#### **Члан 14.**

*Посебно привредно друштво, као и друштво посебне намене неће примењивати одредбе закона којим се уређују јавне набавке.*

*Влада ближе уређује правила поступка набавки привредних друштава из става 1. овог члана и обавезу обезбеђивања транспарентности поступка.*

Са њом су повезане следеће одредбе члана 3. истог закона:

#### **Члан 3.**

*Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење:*

1) *EXPO BELGRADE 2027 јесте пројекат који обухвата све фазе реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027, других садржаја у оквиру Просторног плана и садржаја који нису обухваћени Просторним планом, а у функцији су реализације пројекта EXPO BELGRADE 2027, и односи се на пројекат у целини и на појединачне локације и радње које су одређене за реализацију;*

....

3) *Инфраструктурни објекат подразумева комунални објекат дефинисан у члану 2. став 1. тачка 35) и линијски инфраструктурни објекат-линијску инфраструктуру дефинисан у члану 2. став 1. тачка 37) Закона о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23);*

4) *Инвеститор у смислу овог закона је Република Србија или привредно друштво које оснива Република Србија, које има права и обавезе инвеститора у складу са одредбама овог закона и закона којим се уређује изградња објекта;*

5) *Управљач EXPO BELGRADE 2027 је привредно друштво које ангажује инвеститор и које врши саветодавне и консултантске услуге у свим аспектима планирања и изградње, укључујући правни аспект, управља пројектовањем и извођењем радова, врши контролу динамике напретка радова, по потреби организује састанке са извођачима и стручним надзором, о чему извештава инвеститора, као и предлаже спровођење евентуалних корективних активности;*

....

9) *Привредно друштво из тачке 4) овог става је привредно друштво које оснива Република Србија, а које послује у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава, које има права и обавезе инвеститора у складу са одредбама овог закона и закона којим се уређује изградња објекта, а које се оснива за сваку појединачну локацију (у даљем тексту: друштво посебне намене);*

10) *Посебно привредно друштво јесте привредно друштво које оснива Република Србија ради испуњења обавезе преузете у складу са Конвенцијом о међународним изложбама, у циљу реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027, а које послује у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава;*

11) *Регистровано привредно друштво јесте привредно друштво Београдски сајам д.о.о. основано од стране Републике Србије у циљу обављања основне делатности организације сајмова и састанака;*

...

Разлози за оспоравање одредаба става 1. и става 2. члана 14. се разликују, па ће бити посебно образложени. Пре тога, указујемо на поједина спорна питања која се односе на цео Закон.

### Спорна питања која се односе на доношење Закона

Претходно разматрање спорних питања је неопходно за потпуно сагледавање разлога због којих су оспорене норме мањкаве, повреда прописа које су начињене у припреми и доношењу Закона, као и појединих штетних последица које би услед тога могле да наступе. Кршење законских обавеза и правила поступања од стране органа који је припремао нацрт Закона (Министарство финансија), органа који је предложио Закон (Влада Републике Србије) и органа који је усвојио Закон (Народна скупштина Републике Србије) било је таквог обима и значаја да би се могло сматрати повредом члана 3. ст. 2. Устава Републике Србије, који прописује да се „Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и

мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.“ Истовремено, тиме се игнорише чињеница да је сврха уставних јемстава из члана 19. Устава Републике Србије, између осталог, остварење пуне једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Доношење посебног закона за све случајеве који се, према објективним мерилима не разликује од других осим по прикривеним интересима, представља грубу повреду јединства правног система и начела владавине права.

### Необразложена потреба за доношењем посебног закона

Потреба за доношењем посебног закона за остварење пројекта ЕХРО 2027 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“. Међутим, нема ближих података о томе ко је и када извршио анализу потреба према којој је за успешно организовање наведене манифестације неопходно доношење посебног закона.

Уместо тога, наводи се да „се“ „на основу досадашњег искуства у реализацији пројеката“ „дошло до закључка“ (не наводи се ко је дошао до закључка нити којих искустава) „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 о томе зашто би време потребно за спровођење законом прописаних процедура представљало разлог, односно изговор за избегавање/изузимање од њихове примене. 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 стварни 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, односно да ефекти прописивања посебних процедура превазилазе користи које се остварују уобичајеном применом прописа.

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, да ли се тиме евентуално растеређује рад правосуђа и слично). Тек након тога, анализа би требало да представи уверљиве аргументе који дају превагу предвиђеним интересима, прописивањем 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 милијарду 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 нити да ће очекивани приходи изостати уколико се буду примењивале 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), односно да ли ће услед законских решења настати неки јавни расходи а затим их упоредити.

## Недовољно образложен уставни основ

Влада Републике Србије, као предлагач Закона позвала се 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“ упркос томе што се "правно могуће" не може изједначити са "правно оправдано/неопходно".

У Уставу (нажалост) не постоји ниједна одредба која изричито уређује доношење таквих једнократних закона, нити одредба према којој би њихов доносилац био ограничен тиме да то чини „без нарушавања основних принципа прописаних другим законима“. У прошлости је, сличним поводима, Уставни суд заузимао различита становишта.

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.

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

Чланом 77. Закона о државној управи<sup>1</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 битно се 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

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

након што је Транспарентност Србија у саопштењу од 8.10.2023.<sup>2</sup> указала на проблем искључења примене Закона о јавним набавкама.

Јавна расправа, нити било који други вид јавних консултација, нису организовани, 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. став 2. Закона о спречавању корупције<sup>3</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.

Ревидирани Акциони план за Поглавље 23<sup>4</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 од Агенције за спречавање корупције 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>5</sup>

На основу садржине Закона и циљева који се њиме желе постићи може се закључити да није у питању само формалан пропуст већ намера да се избегне израда таквог мишљења. Наиме, Агенција за спречавање корупције је у својим мишљењима које је давала у погледу других сличних прописа, односно када је подносила иницијативе за измене прописа, указивала на неке од коруптивних ризика који постоје и у овом предлогу закона и потребу за њиховим отклањањем.

Тако је у иницијативи за измену Закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за

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

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

<sup>4</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.acas.rs/cyr/opinions/all>

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>6</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 укинутаг 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, било је неопходно да се предлагач у образложењу изјасни о питању усклађености решења из предлога закона са Директивом 2014/24, а што није учињено.<sup>7</sup>

## 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.

<sup>6</sup> [https://www.acas.rs/storage/opinion\\_files/Inicijativa%20-%20Mi%C5%A1ljenje%20-%20Infrastruktura%20i%20javno%20privatno%20partnerstvo%2030%2012%202022.pdf](https://www.acas.rs/storage/opinion_files/Inicijativa%20-%20Mi%C5%A1ljenje%20-%20Infrastruktura%20i%20javno%20privatno%20partnerstvo%2030%2012%202022.pdf)

<sup>7</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>

Наравно, постоји могућност да своје виђење правилности и целисходности спроведених набавки накнадно пружи Државна ревизорска институција (ДРИ). ДРИ своје ревизије спроводи, у принципу, у доба 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, због изузимања од општег режима јавних набавки, 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 према општем важећем закону. Уместо тога, Србија се пре више од 20 година определила за формирање посебних државних органа који се баве искључиво пословима јавних набавки.

Још је тежа ситуација ако одступимо од благонаклоне 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 посебан закон за ЕКСПО 2027 искључује примену Закона о јавним набавкама, једнако је основано 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 плаћање више цене или да се 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 Закон о јавним набавкама и да ће то произвести штетне последице по цену или по квалитет изведених радова.



Као што је већ објашњено, потенцијални извођачи радова ће првенствено бити обесхрабрани тиме што само у евентуалном судском поступку 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 када буде усвојена уредба Владе. Изражавамо наду да до тога неће доћи, већ да ће Уставни суд покренути поступак по овој иницијативи и огласити члан 14. Закона неуставним. У том случају би посебна предузећа, образована на основу Закона, у свом пословању примењивала одредбе Закона о јавним набавкама.

### Одсуство образложења за члан 14.

Влада Србије није ни покушала да оправда укидање јавних набавки радова за овај вредан пројекат у образложењу предлога закона. Можда је разлог томе чињеница да 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, чак 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. 41/2018, 54/2019, 9/2020, 52/2021 и 62/2023.)<sup>8</sup>

---

<sup>8</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.

## Кршење правила приликом усвајања Закона

На сајту Народне скупштине, у извештају са седнице одржане 23. октобра 2023. (Прва седница Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у Тринаестом сазиву), наводи се следеће:<sup>9</sup>

„Народни посланици прихватили су предлог др Владимира Орлића да се обави заједнички начелни и јединствени претрес о тачкама од 1. до 60. дневног реда седнице.“ У стенографским белешкама<sup>10</sup>, по истом питању, наводи се следеће:

*„Народни посланик Владимир Орлић, на основу чланова 92. став 2, 157. став 1, 170. и 192. став 3, а сходно члану 157. став 2. Пословника, предложио је да се обави заједнички начелни и јединствени претрес о: Предлогу закона о буџету Републике Србије за 2024. годину, са Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2024. годину, Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Републичког фонда за здравствено осигурање за 2024. годину, Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Фонда за социјално осигурање војних осигураника за 2024. годину и Предлогом одлуке о давању сагласности на Финансијски план Националне службе за запошљавање за 2024. годину, који је поднела Влада; Предлогу закона о јавном информисању и медијима;; Предлогу закона о електронским медијима; Предлогу закона*

---

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 неовереним 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.

9

[http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D1%80%D0%B2%D0%B0\\_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0\\_%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B3\\_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3.48201.43.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D1%80%D0%B2%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B3_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3.48201.43.html)

10

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske\\_beleske/Prva%20sednica%20Drugog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%202023.%20oktobar%202023.%20godine.docx](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske_beleske/Prva%20sednica%20Drugog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%202023.%20oktobar%202023.%20godine.docx)

*о изменама и допунама Закона о државном премоу и катастру; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему; Предлогу закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027; Предлогу закона о допуни Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара;; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о електронском фактурисању;; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о републичким административним таксама;; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о дувану;; Предлогу закона о допуни Закона о јавним медијским сервисима;; Предлогу закона о измени Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању; Предлогу закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју; Предлогу закона о изменама Закона о порезу на доходак грађана; Предлогу закона о изменама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање; Предлогу закона о измени Закона о порезима на имовину; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама; Предлогу закона о измени и допуни Закона о Уставном суду; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о заштити права на суђење у разумном року; Предлогу закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2022. годину; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о уџбеницима; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о основном образовању и васпитању; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о накнадама за коришћење јавних добара; Предлогу закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе; Предлогу закона о давању гаранције Републике Србије у корист Немачке развојне банке KfW, Франкфурт на Мајни, по задужењу Акционарског друштва „Електропривреда Србије“, Београд (ЕПС), (Програм за убрзање развоја обновљивих извора енергије у Србији (APRES), Фаза I); Предлогу закона о задуживању Републике Србије код NLB KOMERCIJALNE BANKE AD BEOGRAD за потребе финансирања Пројекта изградње обилазнице око Крагујевца; Предлогу закона о задуживању Републике Србије код Банке Поштанска штедионица, акционарско друштво, Београд за потребе финансирања Пројекта Изградње линијске инфраструктуре за потребе развоја нове области у оквиру изградње Националног фудбалског стадиона са пратећим садржајима на територији градске општине Сурчин у Београду; Предлогу закона о задуживању Републике Србије код UniCredit Bank Srbija a.d. Beograd за потребе финансирања Пројекта Изградње линијске инфраструктуре за потребе развоја нове области у оквиру изградње Националног фудбалског стадиона са пратећим садржајима на територији градске општине Сурчин у Београду; Предлогу закона о давању гаранције Републике Србије у корист Банке Поштанска штедионица, акционарско друштво, Београд по основу задужења Акционарског друштва за железнички превоз робе „Србија Карго“ Београд;; Предлогу закона о потврђивању Споразума о слободној трговини између Владе Републике Србије и Владе Народне Републике Кине;; Предлогу закона о потврђивању Протокола од 30. новембра 1972. године са амандманима од 24. јуна 1982. године и 31. маја 1988. године, Конвенције о међународним изложбама*

потписане у Паризу 22. новембра 1928. године, измењене и допуњене протоколима од 10. маја 1948. године, 16. новембра 1966. године, 30. новембра 1972. године, и амандманима од 24. јуна 1982. године и 31. маја 1988. године; Предлогу закона о потврђивању Споразума о механизмима прехранбене сигурности на Западном Балкану; Предлогу закона о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Турске о борби против недозвољене трговине културним добрима; Предлогу закона о потврђивању Споразума о кинематографској копродукцији између Владе Републике Србије и Владе Републике Турске; Предлогу закона о потврђивању Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији, Протокола о изменама Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији, Другог протокола о изменама Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији и Трећег протокола о изменама Уговора о пријатељству и сарадњи у Југоисточној Азији; Предлогу закона о потврђивању Споразума о зајму (Пројекат изградње обилазнице око Новог Сада са мостом преко Дунава), између кинеске Export-Import банке, као „Займодавац“ и Републике Србије, коју заступа Влада Републике Србије поступајући преко Министарства финансија, као „Займопримац; Предлогу закона о потврђивању Финансијског уговора Рехабилитација и безбедност путева Б између Републике Србије и Европске инвестиционе банке; Предлогу закона о потврђивању Финансијског протокола између Владе Републике Србије и Владе Републике Француске о сарадњи у области финансирања увођења опште аутоматизације управљања електродистрибутивном мрежом у Републици Србији,; Предлогу закона о потврђивању Уговора о зајму (Програм за отпорност на климатске промене и наводњавање у Србији - Фаза I и II) између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој, Оперативни број 50848 и 53169; Предлогу закона о потврђивању Уговора о гаранцији (Регионални депои Србија Воз) између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој; Предлогу закона о потврђивању Протокола између Владе Републике Србије и Швајцарског Савезног већа о измени Уговора између Савета министара Србије и Црне Горе и Швајцарског Савезног већа о избегавању двоструког опорезивања у односу на порезе на доходак и на имовину; Предлогу закона о потврђивању Уговора о кредиту у износу од 700.000.000 евра који се односи на необезбеђени зајам у циљу финансирања одређених грађевинских услуга од стране Bechtel Enka UK Limited, који послује у Србији преко Bechtel Enka UK Limited Огранак Београд за потребе привредног друштва „Коридори Србије“ д.о.о. Београд у вези са изградњом инфраструктурног коридора аутопута Е-761 деонице Појате-Прељина (Моравски коридор) између Републике Србије, коју заступа Влада Републике Србије, поступајући преко Министарства финансија, као Займопримца и J.P. Morgan SE, као Агента и JPMorgan Chase Bank, N.A., London Branch, као Првобитног мандатног водећег аранжера и Banco Santander, S.A. New York Branch, Credit Agricole Corporate and Investment Bank и ING Bank, a branch of ING-DiBa AG као Мандатних водећих аранжера и Одређених других финансијских институција, као Првобитних займодаваца, уз осигурање од стране Мултилатералне агенције за гарантовање инвестиција; Предлогу закона о потврђивању Оквирног споразума о зајму LD 2147 (2023) између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије - Пројектни зајам за изградњу БИО4 Кампуса; Предлогу закона о потврђивању Оквирног споразума број ЦРС1025 о кредитним линијама за финансирање Програмске операције за развојну политику зеленог раста у Србији између Француске агенције за развој, као Займодаваца и Републике Србије, као Займопримца; Предлогу закона о потврђивању Посебног споразума о Првој кредитној линији број ЦРС1025 01

*Д за финансирање Програмске операције за развојну политику зеленог раста у Србији између Републике Србије и Француске агенције за развој; Предлогу закона о потврђивању Споразума између Европске уније и Републике Србије о учешћу Републике Србије у програму Европске уније „Царина“ о сарадњи у области царина; Предлогу закона о потврђивању Уговора о кредиту бр. ЦРС1033 01 Ц између Француске агенције за развој, као Зајмодавца и Републике Србије, као Зајмопримца; Предлогу одлуке о давању сагласности на Одлуку о изменама Финансијског плана Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2023. годину; Предлогу аутентичног тумачења одредбе члана 243. став 1. Закона о здравственој заштити; Предлогу одлуке о именовању чланова Надзорног одбора за изборну кампању, који је поднео Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу; Листи кандидата за председника и чланове Републичке комисије за енергетске мреже, коју је утврдио Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику; Предлогу кандидата за избор члана Већа Агенције за спречавање корупције, који је поднела министар правде; Предлогу одлуке о изменама Одлуке о избору чланова и заменика чланова одбора Народне скупштине Републике Србије, који је поднела Посланичка група Народна странка и Предлогу одлуке о допуни Одлуке о избору чланова и заменика чланова одбора Народне скупштине Републике Србије, који је поднела Посланичка група Народни покрет Србије - Еколошки устанак - Ново лице Србије.*

*Дакле, ту су сви предлози, укључујући и оне које смо прихватили са самом почетку данашњег рада. Молим да се Народна скупштина изјасни о овом предлогу за расправу. Закључујем гласање: за – 142, против – 15, није гласало 40, од укупно 197.“*

Пословник Народне скупштине, у члану 157. став 2. предвиђа могућност да Народна скупштина „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.“

Као што се може видети из стенографских белешки, као и из записника, предлог председавајућег да се расправа о Предлогу закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO BELGRADE 2027 (тачка број 7), води обједињено са преосталих 59 тачака дневног реда није био образложен навођењем било које информације која би доказала њихову међусобну условљеност. Образложење за прихватање таквог предлога није дао ниједан од народних посланика који су гласали за такву одлуку, ни након јавно и директно упућеног позива<sup>11</sup>. С друге стране, већ на први поглед је очигледно да таква међусобна условљеност није постојала и да је у поступку доношења прекршен Пословник Народне скупштине.

---

11

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_inicijativa\\_za\\_objavljivanje\\_razloga\\_za\\_objedinjavanje\\_rasprave\\_EXPO.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_za_objavljivanje_razloga_za_objedinjavanje_rasprave_EXPO.pdf)

## Неуставност члана 14. став 1.

Законом о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе EXPO Belgrade 2027 је искључена примена Закона о јавним набавкама од стране Посебног привредног друштва, као и друштва посебне намене.

Чланом 194. Устава прописано је да је **правни поредак Републике Србије јединствен**, односно да је Устав највиши правни акт Републике Србије и да **сви закони и други општи акти** донети у Републици Србији **морају бити сагласни са Уставом**. Истим чланом је прописано да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са **потврђеним међународним уговорима** и општеприхваћеним правилима међународног права.

**ЗАКОН О ПОТВРЂИВАЊУ СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА И ЊИХОВИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА, СА ЈЕДНЕ СТРАНЕ, И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, СА ДРУГЕ СТРАНЕ** (*Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 83/2008) донет је након потписивања Споразума (29.4.2008. године)<sup>12</sup>. Споразум је ступио на снагу 1.9.2013. године на основу **Обавештења о датуму уласка на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, једног дела, и Републике Србије са друге стране** (*'Службени гласник РС - Међународни уговори'*, бр. 11/2013)<sup>13</sup>.

У оквиру Наслова VI – Усклађивање прописа, примена права и правила конкуренције, у члану 72. су уговорени општи принципи:

### **Члан 72.**

- 1. Стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене. Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Србија ће обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено.*
- 2. Усклађивање ће започети на дан потписивања Споразума и постепено ће се прошиrivати на све елементе правних тековина Заједнице на које упућује овај споразум до краја прелазног периода утврђенога у члану 8. овог споразума.*
- 3. Усклађивање ће, нарочито у раној фази, бити усредсређено на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, правосуђе, слободу и безбедност, као и на друга подручја везана за трговину. У каснијој фази Србија ће се усредсредити на преостале делове правних тековина Заједнице.*

<sup>12</sup>

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrdivanju\\_sporazuma\\_o\\_stabilizaciji\\_i\\_pridruzivanju\\_izmedju\\_evropskih\\_zajednica\\_i\\_njihovih\\_drzava\\_clanica.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdivanju_sporazuma_o_stabilizaciji_i_pridruzivanju_izmedju_evropskih_zajednica_i_njihovih_drzava_clanica.html)

<sup>13</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/ministarstva/ostalo/2013/11/5/reg>

*4. Усклађивање ће се остварити на основу програма договореног између Европске комисије и Србије.*

*5. Србија ће у договору с Европском комисијом такође дефинисати начине праћења спровођења усклађивања законодавства и законодавне мере које треба предузети у вези са њиховом применом.*

Јавним набавкама је, у оквиру истог Наслова, посвећен члан 76. Споразума. Између осталог, у тачки 3. тог члана се предвиђа да ће „Привредним друштвима Заједнице која нису основана у Србији биће омогућен приступ поступцима за доделу јавних уговора у Србији у складу са српским Законом о јавним набавкама, под условима не мање повољним од услова који се примењују на српска привредна друштва, најкасније пет (5) година од ступања на снагу овог споразума.“

Из наведене одредбе Споразума произилазе две преузете обавезе – да се привредним друштвима из друге стране потписнице (државе ЕУ) омогући да учествују у поступцима за „доделу јавних уговора“ у складу са Законом о јавним набавкама, те да сам тај закон, након протеча одређеног рока, не може садржати правила која би стављала домаћа привредна друштва у повољнији положај.

Док се у овом тренутку не може ценити каква ће бити садржина уредбе (акта који Влада доноси на основу члана 14. став 2. Закона), то јест хоће ли тим актом бити дискриминисана привредна друштва из ЕУ, сасвим је извесно да ни страна ни домаћа предузећа неће имати „приступ поступцима за доделу јавних уговора у Србији у складу са српским Законом о јавним набавкама“. Наиме, одредбом члана 14. став 1. Закона искључена је примена Закона о јавним набавкама за набавке које буду спроводила посебна привредна друштва основана ради реализације пројекта ЕХРО 2027. Битно је нагласити да Закон о јавним набавкама, у одредбама чл. 11.-21., у којима су прописани изузеци, односно врсте набавки код којих се тај закон неће применити, не препознаје као основ за изузимање ситуацију у којој би неким другим законом била искључена примена Закона о јавним набавкама. Стога се не може сматрати ни да је ова врста изузетка, макар посредно, обухваћена Законом о јавним набавкама.

Члан 76. Споразума, у тачци 5. предвиђа следеће:

*5. Савет за стабилизацију и придруживање ће периодично испитивати могућност да Србија свим привредним друштвима Заједнице омогући приступ поступцима за доделу јавних уговора. Србија ће једанпут годишње извештавати Савет за стабилизацију и придруживање о мерама које је предузела ради повећања транспарентности и пружања делотворне судске контроле одлука донетих у области јавних набавки.*

Како се може видети из ове тачке контрола одлука које доносе субјекти јавног сектора у Републици Србији веома је битан сегмент примене овог међународног уговора. У пракси, Србија се определила за концепт у којем контролу, уместо суда, обезбеђује независни државни орган са парасудским надлежностима – Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, док концепт ЕУ, као друга страна потписница Споразума, такав концепт не оспорава.

Једна од битних последица које са собом доноси одредба члана 14. став 1. Закона јесте искључење могућности делотворне контроле када је реч о поступку који претходи закључењу уговора о набавци, а који се у преводу Споразума назива „доделом уговора“, у складу са терминологијом из релевантних директива ЕУ<sup>14</sup>. Како недвосмислено произлази из одредбе члана 211. став 1. Закона о јавним набавкама захтев за заштиту права привредни субјект, кандидат, односно понуђач, може поднети само у случајевима када је „због поступања наручиоца, противно одредбама **овог закона**“ (то јест, Закона о јавним набавкама) „оштећен или би могла да настане штета услед доделе уговора односно оквирног споразума противно одредбама овог закона“.

Стога, каква год буду била решења у уредби коју ће Влада Републике Србије донети на основу члана 14. став 2. Закона, тим актом неће моћи да се успостави систем делотворне правне заштите који је предвиђен Законом о јавним набавкама, односно да се успостави надлежност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Слично томе, не постоји могућност да се уредбом из члана 14. став 2. Закона пропише поступак делотворне правне заштите пред судом, јер је Влада добила овлашћење да том уредбом „ближе“ уреди само поступак набавке посебних предузећа, а не и поступања суда у евентуалним споровима, које би обезбедило делотворност. На пример, уредбом не би могли бити прописани кратки рокови за поступање суда у предметима у којима се оспорава поступак одабира извођача радова за потребе посебних привредних друштава, што је веома битан чинилац за делотворност поступка заштите у овој врсти предмета. Услед свега тога, одредба члана 14. став 1. Закона онемогућава Републику Србију да испуни део својих обавеза из члана 76. хијерархијски вишег акта – међународног уговора, чиме се нарушава јединство правног поретка из члана 194. Устава.

У оквиру члана 72. став 1. Споразума Република Србија је преузела обавезу да „постепено усклађује“ законодавство које је постојало у време закључења међународног уговора, као и своје „будуће законодавство“ са правним тековинама Заједнице (ЕУ).

Управо ова одредба била је основ да тела Европске уније, у другим, истоврсним ситуацијама укажу на повреду ових обавеза и затраже усклађивање са законодавством ЕУ. Тако се у годишњем извештају Европске комисије за Србију за 2022.<sup>15</sup> годину, на стр. 86, наводи следеће:

„Правни и институционални оквир о јавним набавкама у Србији је у великој мери усклађен са правним тековинама ЕУ. Још увек се чека усвајање измена и допуна Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама ради усклађивања са Директивом ЕУ о концесијама. Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију омогућава Влади да се

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

<sup>15</sup>

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf)



пројекти изградње линијских инфраструктурних објеката „од посебног значаја за Републику Србију“ изузму од примене правила јавних набавки. На основу овог закона, национално законодавство у области јавних набавки се може суспендовати за цео пројекат или у појединим фазама, а Влада је овлашћена да одабере стратешког партнера у околностима које се сматрају хитним. Овај закон и његова широка примена угрожавају ефикасно спровођење Закона о јавним набавкама. С обзиром на то да је дозволила да се на овај начин заобиђе национално законодавство као и правила и стандарди Европске уније, Србија на овај начин задржава дискриминишућа правила у области јавних набавки. Осим тога, недостатак јасних процедура избора и транспарентности у Закону о посебним поступцима ради реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију озбиљно повећава ризик од корупције у јавним набавкама.“

То је и био разлог за стављање овог закона ван снаге, на основу одлуке Народне скупштине од 26.7.2023, што се може видети из образложења: „Имајући у виду да је Европска комисија више пута, како писаним путем, тако и у непосредним састанцима скретала пажњу Републици Србији да одредбе Закона о посебним поступцима ради реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију, нису у складу са правним тековинама Европске уније, посебно у делу који се односи на јавне набавке и избор тзв. Стратешког партнера, донета је одлука на нивоу Владе да се овај закон стави ван снаге.“<sup>16</sup>

Док је укинута *Закон о посебним поступцима ради реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију*, био споран због тога што је омогућавао да се за неке од инфраструктурних пројеката, на основу одлука Владе, не примене правила јавних набавки, што је супротно правилима ЕУ, одредба 14. став 1. Закона има за последицу још тежу повреду преузетих међународних обавеза Републике Србије – њом се недвосмислено искључује примена Закона о јавним набавкама *на свим пројектима, односно деловима пројекта ЕХРО 2027.*

Чланом 84. Устава је прописано да „сви имају једнак положај на тржишту“ (став 1), да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја“ (став 2), да су „страна лица изједначена на тржишту са домаћим“ (став 4). Иако се не може предвидети да ли ће Влада кроз уредбу (на основу члана 14. став 2. Закона) ограничити слободну конкуренцију или предвидети другачији правни режим за домаћа и страна лица, одредбе члана 14. став 1. Закона стварају реалну опасност да на тај начин буде повређен Устав. Наиме, Влада би могла тумачити да је искључењем примене Закона о јавним набавкама од стране посебних предузећа, кроз одредбу члана 14. став 1. Закона, створена могућност да се конкуренција ограничи уредбом, јер се „забрана ограничавања конкуренције“ у члану 84. став 1. Устава односи на акте који су „супротни закону“.

<sup>16</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/895-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/895-23.pdf)

Као што је образложено у оквиру следећег наслова ове иницијативе, изузев Закона о јавним набавкама не постоји други закон који уређује спровођење набавки предузећа у власништву државе, па тако ни закон који би забранио евентуално ограничавање конкуренције у поступцима набавки државних предузећа кроз подзаконски акт. Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013)<sup>17</sup>, у члану 10, садржи правила о „забрани рестриктивних споразума“, која се могу односити и на ограничавање конкуренције у поступцима набавки. Међутим, та правила се односе на случајеве када конкуренцију ограничавају сами учесници у поступку, то јест привредни субјекти који би се иначе надметали за добијање посла (кроз уговоре, изричите или прећутне договоре, усаглашене праксе, удруживање), а не и на ситуације када би конкуренција била ограничена подзаконским актом.

### Неуставност члана 14, став 2. Закона

Услов под којим би Влада могла да „ближе уреди“ правила поступка набавки привредних друштава на основу Закона, јесте да је тај поступак некако (у општим цртама) већ уређен Законом. У вези са том врстом недостатака у законским одредбама, већ постоји најмање једна одлука Уставног суда<sup>18</sup>.

У предмету IУз-295/2013, УСС је донео одлуку 23.10.2014 (*Службени гласник РС*, бр. 8/2015).

У том предмету је УСС, између осталог, утврђивао шта је „садржина овлашћења директора Агенције, које он има на основу оспорене одредбе члана 56. став 5. Закона – да ли да ближе уреди питања која су на општи начин регулисана оспореним Законом“ ... „или да уреди поступак ... имајући у виду да питања која се односе на тај поступак нису регулисана овим законом, већ оспореним Правилником“. Затим, УСС је утврђивао „да ли је овлашћење за доношење прописа ... довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује ... било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, односно да ли је оспорена правна норма по својој садржини и квалитету таква да задовољава захтеве владавине права“.

УСС је у наведеној одлуци утврдио више разлога неуставности, од којих је један релевантан и за ову иницијативу.

УСС је утврдио да су за оцену уставности оспорене одредбе од значаја одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, 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 (члан 3.); да је правни поредак јединствен и да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску

<sup>17</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_konkurencije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_konkurencije.html)

<sup>18</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>

власт (члан 4. ст. 1. и 2.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред судовима и другим државним органима и одговорност и санкције за повреду закона, других прописа и општих аката (члан 97. став 1. тачка 2.); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7.); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.).

Уставни суд је даље утврдио да су одредбама Закона „уређена питања која се односе на субјекте заштите, услове под којима се одређеним лицима пружа заштита пред Агенцијом, њихова права која се штите и обавезе Агенције у спровођењу заштите ових лица“, док „поступак пружања заштите овим лицима није уређен чланом 56. Закона, којим је регулисана заштита подносилаца пријаве и других лица, али ни другим одредбама Закона“. С друге стране, „иако питања која се односе на поступак пружања заштите наведених лица нису регулисана Законом о Агенцији за борбу против корупције, оспореном одредбом члана 56. став 5. Закона је прописано да ближи пропис којим се уређује поступак пружања помоћи доноси директор Агенције.“

Уставни суд је указао да овлашћење за доношење прописа одређено оспореном одредбом Закона „није довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује“ ... „било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, због чега ова законска одредба по својој садржини и квалитету не задовољава захтеве владавине права, како то произлази и из праксе Уставног суда и Европског суда за људска права. Наиме, Уставни суд још једном подсећа на став који је изнео у више својих одлука (нпр. IУз-27/2009, IУз-107/2011, IУз-299/2011, IУз- 920/2012 и др.) поводом квалитета законских норми, а полазећи од става Европског суда за људска права израженог поводом одређивања „аутономног појма закона“, који гласи: „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом“, како не би због непрецизних, али и недостатних норми били ускраћени у остваривању својих зајемчених права или правних интереса. Уставни суд такође указује да Европски суд за људска права није утврдио само аутономни појам закона у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, већ је у појединим својим одлукама указао и на одређена својства која морају карактерисати законе и друге опште акте земље потписнице Европске конвенције. Наиме, Европски суд за људска права је мишљења да се израз „закон“ не односи на пуко постојање закона, већ и на квалитет закона, захтевајући да он буде сагласан владавини права, а његове норме у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве (вид. предмет „Silver and Others v. The United Kingdom“, представке бр. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, пресуда од 25. марта 1983. године; предмет „Sunday Times v. The United Kingdom“, представка број 6538/74, пресуда од 26. априла 1979. године; предмет „Hasan and Chaush v. Bulgaria“, представка број 30985/96, пресуда од 26. октобра 2000. године).“

Полазећи од наведених ставова, Уставни суд оцењује да су оспореном одредбом закона „управо доведени у питање наведени стандарди који морају бити поштовани зарад обезбеђења уставног

начела владавине права, односно принципа правне сигурности и повиновања власти Уставу и закону, утврђеног чланом 3. став 2. Устава.“

У образложењу, УСС наводи и следеће: „да директор Агенције није могао донети тзв. „ближи пропис“ којим ће уредити поступак пружања заштите пред Агенцијом, како то стоји у члану 56. став 5. Закона, јер Закон не садржи одредбе којима је овај поступак уређен, што је предуслов за његово ближе уређивање. С тим у вези, Уставни суд истиче да је директор Агенције доносећи оспорени Правилник у суштини изворно уредио поступак пружања заштите наведеним лицима пред Агенцијом, чиме је прекорачио своје надлежности и уредио питања из надлежности законодавне власти.“

Како је оглашена неуставном законска одредба којом је дато овлашћење за доношење подзаконског акта, то је Уставни суд констатовао да је на основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања одлуке УСС у листу *Службени гласник РС*, престао да важи и подзаконски акт који је донет на основу те законске одредбе.

У цитираној одлуци УСС констатована је повреда Устава по неколико основа, а неки од њих су релевантни и за предмет ове иницијативе. Наиме, и у случају члана 14. став 2. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕХРО Belgrade 2027 (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023) важи оно што је речено у ранијој одлуци УСС, то јест да „није довољно јасно, правно прецизно и извесно, како би за субјект кога ова норма овлашћује“ ... „било неспорно шта треба да уреди одговарајућим подзаконским прописом, због чега ова законска одредба по својој садржини и квалитету не задовољава захтеве владавине права“.

Пошто је ставом 1. члана 14. Предлога закона искључена примена Закона о јавним набавкама, не постоје правила која би Влада могла да разрађује кроз подзаконски акт за чије доношење је овлашћена чланом 14. став 2. Закона. Тако би уредбом Влада у ствари *креирала* правила за спровођење набавки новооснованих предузећа за изложбу ЕХРО Belgrade 2027, а не би их *ближе уређивала*. „Ближе уређивање“ нечега што уопште није уређено, правно је немогуће. Другим речима, Народна скупштина је приликом усвајања закона усвојила и одредбу која, је према досадашњој пракси Уставног суда, неуставна. Аргументом *a fortiori*, УСС би и у погледу члана 14. став 2, који је предмет ове иницијативе, морао резоновати, одлучити и образлагати као у својој претходној, овде наведеној, одлуци. Овде је на делу очигледна повреда уставног начела владавине права, које је Уставни суд овлашћен и обавезан да заштити

Уређење поступка набавки које спроводе државни органи и правна лица која су основана ради обављања послова од општег интереса неспорно јесте законска материја у правном систему Републике Србије. Први Закон о јавним набавкама донет је 2002, а актуелни Закон о јавним набавкама 2019 године (*Службени гласник РС*, бр. 91/2019) и иновирани 2023. године (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023). Уставни основ за доношење тог закона „садржан је у члану 97. став 1. тач. 6), 11. и 16. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, контролу законитости располагања средствима правних лица, финансијску ревизију јавних средстава, прикупљање статистичких и других података од општег интереса и организацију, надлежности и рад

републичких органа.<sup>19</sup> Тим законом уређују се „правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн“ (члан 1, став 1). Јавна набавка у смислу тог закона је Јавна набавка, у смислу овог закона, је: „1) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе;“ (члан 1. став 3. тачка 1)). „Јавни наручилац“ у смислу тог закона јесу Република Србија, односно републички органи; органи аутономне покрајине; органи јединице локалне самоуправе; правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, ако је испуњен било који од следећих услова: (1) да се више од 50% финансирају из средстава јавног наручиоца; (2) да надзор над радом тих правних лица врши јавни наручилац; (3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тих правних лица именује јавни наручилац; Потребности које имају индустријски или трговински карактер, одређене су као „потребности које задовољава правно лице које послује у редовним тржишним условима, које има за циљ остварење добити и само сноси губитке који произлазе из његове делатности“ (члан 3. Закона).

Привредна друштва чије се формирање предвиђа несумњиво ће бити основана од стране Републике Србије, а вероватно и финансирана из буџета. Може се закључити да се њихово оснивање врши ради задовољења потреба у општем интересу, како на основу одредаба Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕХРО Belgrade 2027, тако и посредно. У члану 2. став 1. тог закона изричито се каже да „реализација пројекта ЕХРО BELGRADE 2027 представља општи интерес од значаја за свеукупни привредни развој Републике Србије“.

Додатан аргумент у прилог закључку да би привредна друштва формирана на основу посебног закона имала својство „наручиоца“ у смислу Закона о јавним набавкама, пружа и члан 14. став 1. закона чије се одредбе оспоравају. Наиме, одредба члана 14. став 1, којом је за набавке посебних предузећа искључена примена Закона о јавним набавкама била би сувишна да није реч о привредним субјектима који би иначе имали својство (јавног или секторског) „наручиоца“ у смислу Закона о јавним набавкама.

Подносилац иницијативе је разматрао и да ли постоји неки други закон (осим Закона о јавним набавкама чија је примена искључена) у складу са којим би Влада Републике Србије могла да донесе подзаконски акт из оспореног члана 14. став 2. Закона, и дошао је до закључка да не постоји.

Тако, Закон о буџетском систему (*Службени гласник РС*, бр. 54 од 17. јула 2009, 73 од 12. октобра 2010, 101 од 29. децембра 2010, 101 од 30. децембра 2011, 93 од 28. септембра 2012, 62 од 16. јула 2013, 63 од 19. јула 2013 - исправка, 108 од 6. децембра 2013, 142 од 25. децембра 2014, 68 од 4. августа 2015 - др. закон, 103 од 14. децембра 2015, 99 од 12. децембра 2016, 113 од 17.

<sup>19</sup> Наведено према образложењу предлога Закона о јавним набавкама из 2019, доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2478-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2478-19.pdf)

децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 31 од 29. априла 2019, 72 од 7. октобра 2019, 149 од 11. децембра 2020, 118 од 9. децембра 2021, 118 од 9. децембра 2021 - др. закон, 138 од 12. децембра 2022, 92 од 27. октобра 2023.) у члану 57. прописује да „Уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.“

Закон о привредним друштвима (*Службени гласник РС*, бр. 36 од 27. маја 2011, 99 од 27. децембра 2011, 83 од 5. августа 2014 - др. закон, 5 од 20. јануара 2015, 44 од 8. јуна 2018, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019, 109 од 19. новембра 2021.)<sup>20</sup>, на чију примену упућује Закон, када говори о оснивању посебних привредних друштава, не садржи одредбе којима се уређује поступак набавки за потребе рада привредних друштава. Такве одредбе не садржи ни Закон о јавним предузећима (*Службени гласник РС*, бр. 15 од 25. фебруара 2016, 88 од 13. децембра 2019.)<sup>21</sup>, који уређује правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, као ни недавно усвојени Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије (*Службени гласник РС*, број 76 од 7. септембра 2023.), чија примена почиње од 15. септембра 2024. године<sup>22</sup>.

Из наведеног се може закључити да је оспореном одредбом, законодавац пропустио да уреди питања која је требало уредити законом, односно да пропише поступак који би потом могао да буде ближе уређен актом Владе.

До другачијег закључка не може да доведе ни део норме из члана 14. став 2. где је прописано да Влада својим актом, поред тога што треба да уреди „правила поступка набавки привредних друштава“, уређује и „обавезу обезбеђивања транспарентности поступка“. Наиме, на основу одредбе члана 14. став 2. се не може сагледати какав би поступак набавке требало да буде ни по једном основу, осим да на неки начин мора да буде транспарентан. Последице овог пропуста се најбоље могу разумети кроз поређење са начелима из Закона о јавним набавкама (чл. 5. до 10).

Тако, законодавац пропушта да пропише обавезу да се у правилима поступка предвиди да посебна предузећа код спровођења набавки поступају на економичан и ефикасан начин, да обезбеде конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката без дискриминације и пропорционалност (члан 5. став 1). Једина обавеза која постоји у члану 5. став 1. Закона о јавним набавкама, а налази се и у члану 14. став 2. оспореног Закона односи се на транспарентност („Наручилац је у примени овог закона обавезан да ... поступа на транспарентан начин“/ „Влада ближе уређује ... обавезу транспарентности поступка.“) Давање овлашћења Влади да „ближе уреди“ нешто чега нема, јер оспорени Закон не садржи ниједну одредбу о томе шта се сматра транспарентним а искључује примену Закона о јавним набавкама који то детаљно регулише,

<sup>20</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/36/1/reg>

<sup>21</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/15/1/reg>

<sup>22</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2023/76/2/reg>

супротно је Уставу имајући у виду његове одредбе које прописују надлежности Владе, међу којима нема овлашћења да од Народне скупштине преузме законодавну надлежност.

Начела из члана 5. Закона о јавним набавкама су даље развијена кроз одредбе чл. 6. - 10. тог закона, а знатно детаљније и кроз неке друге његове одредбе. Тако, члан 8. Закона о јавним набавкама у целости упућује на друге одредбе тог закона („Наручилац је дужан да обезбеди транспарентност поступка јавне набавке поштујући обавезе из овог закона.“) Између осталог, то подразумева обавезу наручиоца да објави јавни позив за подношење понуда (члан 52. став 2), да објави свој општи акт који уређује поједина питања спровођења јавних набавки (члан 49. став 3), да објави обавештење о спровођењу преговарачког поступка (члан 62. став 1), да објави план јавних набавки (члан 88. став 3) итд.

У вези са начелима из Закона о јавним набавкама битно је осврнути се и на један део образложења предлога оспореног закона, односно амандмана који је Влада поднела на (сопствени) предлог Закона и његов члан 14. став 2.

У образложењу тог амандмана<sup>23</sup> 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 (као што је било предвиђено у првобитном предлогу члана 14. став 2. Закона)<sup>24</sup>.

Даље се наводи следеће: „Имајући у виду да пројекат EXPO BELGRADE 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, као што је већ описано, овом 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. Штавише, применом „разлога супротности“ при тумачењу управо би се могло закључити супротно – да је циљ норме био да се искључи примена других начела ЗЈН, изузев транспарентности.

У вези са овим указујемо да ни обавезивање на примену појединих начела која су дефинисана законом не представља гаранцију да ће она бити заиста операционализована кроз опште акте или у појединачним поступцима, већ остају „мртво слово на папиру“. Један такав пример пружа управо Закон о јавним набавкама. Члан 11. Закона о јавним набавкама садржи одредбу према

<sup>23</sup> [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/741762/amandman-expo-belgrade-2027\\_085\\_cyr2.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/741762/amandman-expo-belgrade-2027_085_cyr2.zip)

<sup>24</sup> [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/737904/pz\\_expo2027\\_083\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/737904/pz_expo2027_083_cyr3.zip)

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 ни у том нити у другим прописима, па тако не постоји могућност да се уговорени послови оспоравају зато што није постојала могућност да за посао конкурише више понуђача, зато што набавка није била оглашена и слично.

Имајући у виду све наведено, а у контексту оспоравања уставности члана 14. став 2. Закона, поред раније наведеног кључног аргумента (повреда начела владавине права давањем Влади овлашћења да „ближе уреди“ поступак који законом није уопште уређен), истичемо и следеће:

Чланом 84. Устава је прописано да „сви имају једнак положај на тржишту“ (став 1), да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја“ (став 2), да су „страна лица изједначена на тржишту са домаћим“ (став 4). Иако се не може предвидети да ли ће Влада уредбом ограничити слободну конкуренцију или предвидети другачији правни режим за домаћа и страна лица, одредбе члана 14. Закона стварају реалну опасност да на тај начин буде повређен Устав. Наиме, Влада би могла тумачити да је искључењем примене Закона о јавним набавкама од стране посебних предузећа, кроз одредбу члана 14. став 1. Закона, створена могућност да се конкуренција ограничи уредбом, јер се „забрана ограничавања конкуренције“ у члану 84. став 1. Устава односи на акте који су „супротни закону“.

Као што је већ објашњено, изузев Закона о јавним набавкама не постоји други закон који уређује спровођење набавки предузећа у власништву државе, па тако ни закон који би забранио евентуално ограничавање конкуренције у поступцима набавки државних предузећа кроз подзаконски акт. Закон о заштити конкуренције (*Сл. гласник РС, бр. 51/2009 и 95/2013*)<sup>25</sup>, у члану 10, садржи правила о „забрани рестриктивних споразума“, која се могу односити и на ограничавање конкуренције у поступцима набавки. Међутим, та правила се односе на случајеве када конкуренцију ограничавају сами учесници у поступку, то јест привредни субјекти који би се иначе надметали за добијање посла (кроз уговоре, изричите или прећутне договоре, усаглашене праксе, удруживање), а не и на ситуације када би конкуренција била ограничена подзаконским актом.

Слично томе, постоји опасност да би Влада могла тумачити да је од Народне скупштине добила овлашћење да у уредби која се односи на набавке посебних предузећа одступи од свих начела која иначе важе за јавне набавке, изузев у погледу начела транспарентности. Тај закључак произилази из чињенице да је од неколико начела која су прописана у Закону о јавним набавкама у оспореној одредби Закона поменуто само једно (транспарентност). Једно од тих изостављених начела је и забрана дискриминације привредних субјеката на тржишту, коју штите наведене одредбе члана 84. Устава.

Оспорена норма члана Закона такође уноси правну несигурност и нарушава једнакост положаја на тржишту посебних предузећа која су већ формирана на основу одредаба Закона (видети, на пример: Одлука о оснивању привредног друштва "ЕХРО 2027" Д.О.О. Београд (*Службени гласник*

<sup>25</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_konkurencije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_konkurencije.html)



РС, бр. 103/2023). То је такође супротно одредби члана 84. став 1. Устава. Закон је на снази од 4.11.2023. године. У самом Закону није прописан рок у којем би Влада требало да донесе акт (уредбу) из члана 14. став 2. До доношења те уредбе не постоји могућност да новоформирана предузећа спроводе набавке које су им неопходне за остваривање своје привредне делатности. Наиме, Законом је изричито прописано да се те набавке спроводе у поступку који ће „ближе уредити“ Влада Републике Србије, а као што је већ објашњено, тренутно не постоји ниједан закон којим би тај поступак био уређен.

На основу свега наведеног предлажемо да Уставни суд, после спроведеног поступка, донесе следећу

#### ОДЛУКУ

1. Утврђује се да члан 14. Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕХРО Belgrade 2027 (*Службени гласник РС*, бр. 92/2023) није у сагласности са Уставом Републике Србије.
2. Обуставља се, до доношења коначне одлуке, примена члана наведеног у тачки 1. ове Одлуке.

#### За Транспарентност Србија

Чланица Управног одбора

Проф. др Радмила Васић

Програмски директор

Немања Ненадић

Правни саветник

Адв. Роберт Сепи

**Београд, 30. јануара 2024. године**