REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-2087/19

4. septembar 2019. godine

B e o g r a d

NARODNA SKUPŠTINA

B e o g r a d

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine, dostavlja, na osnovu člana 194. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS" broj 20/12 - prečišćen tekst), Narodnoj skupštini Predlog autentičnog tumačenja odredbe člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori" broj 11/17), s predlogom da se u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine, donese po hitnom postupku

Za predstavnika Odbora u Narodnoj skupštini određen je Đorđe Komlenski, predsednik Odbora.

PREDSEDNIK ODBORA

Đorđe Komlenski

P R E D L O G

Na osnovu člana 8. stav. 1. Zakona o Narodnoj skupštini ("Službeni glasnik RS", broj 9/10) i člana 194. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", broj 20/12 - prečišćen tekst)

Narodna skupština na sednici održanoj \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019. godine, donela je

AUTENTIČNO TUMAČENjE

odredbe člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 11/17)

Odredba člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 11/17), glasi:

„Tekst Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke, u originalu na engleskom jeziku i u prevodu na srpski jezik glasi:“.

Ovu odredbu treba razumeti tako da se ovaj zakon primenjuje i na sve finansijske ugovore koje je Evropska investiciona banka, kao zajmodavac, zaključila ili će zaključiti sa pravnim subjektima sa sedištem u Republici Srbiji, kao zajmoprimcima, koji imaju svojstvo naručioca u smislu Zakona o javnim nabavkama.

Ovo autentično tumačenje objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

01 Broj

u Beogradu, \_\_\_\_\_\_\_\_, 2019. godine

NARODNA SKUPŠTINA

PREDSEDNIK

Maja Gojković

O b r a z l o ž e nj e

Razlog za pokretanje postupka za autentično tumačenje odredaba člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke ( „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 11/17) jesu nejasnoće koje su se pojavile u praktičnoj primeni pojedinih odredbi finansijskih ugovora koje su zaključili pravni subjekti koji imaju svojstvo naručioca u smislu Zakona o javnim nabavkama.

Naime, Kontrola letenja Srbije i Crne Gore SMATSA doo Beograd podnela je Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture inicijativu za donošenje autentičnog tumačenja odredbe člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke.

Evropska investiciona banka ( u daljem tekstu: EIB), kao zajmodavac i Republika Srbija, kao strane ugovornice (Republika Srbija je zajmoprimac), zaključile su niz finansijskih ugovora koji se odnose na projekte: Klinički centri/A, Klinički centri/B, Opštinska i regionalna infrastruktura zajam B, Autoput koridor X, Istraživanje i razvoj u javnom sektoru, Program modernizacije škola, Autoput koridor X Faza 1, Unapređenje objekata pravosudnih organa B i Rehabilitacija i bezbednost puteva (finansijski ugovori sa oznakama 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640).

Međutim, tokom primene ugovora javio se problem nadležnosti za rešavanje u drugom stepenu po zahtevima zainteresovanih strana u postupcima javnih nabavki. Navedeni finansijski ugovori, koje je Republika Srbija zaključila sa EIB-om, ograničavaju primenu domaćeg Zakona o javnim nabavkama i istovremeno isključuju i nadležnost Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ( u daljem tekstu: Komisija), za rešavanje u drugom stepenu. EIB, s druge strane, ne uzima u razmatranje zahteve za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao što to čine druge međunarodne finansijske institucije, što praktično znači da mehanizam zaštite prava ponuđača – kada je reč o nabavkama koje se sprovode po pravilima EIB – zapravo i nije postojao. Posledica se sastojala u blokiranju ispunjenja svih onih projekata koji se finansiraju iz sredstava EIB-a gde je u bilo kojoj fazi postupka javnih nabavki, zainteresovana strana podnela zahtev za zaštitu svojih prava Komisiji. U svim ovakvim slučajevima do donošenja zakona čije se autentično tumačenje predlaže, Komisija je po pravilu odbacivala prigovore zbog nenadležnosti, pozivajući se upravo na to da je reč o postupku koji se ne vodi po pravilima propisanim domaćim Zakonom o javnim nabavkama.

Stoga je Republika Srbija, u svojstvu zajmoprimca, zaključila sa Evropskom investicionom bankom Ugovor o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640, gde je ključna odredba člana 2. stava 2. koji glasi: „Na kraju člana 6.04 (Postupak nabavke) svakog od Finansijskih ugovora uneće se dodatna rečenica sa sledećim tekstom: „Provera postupaka po pravnim lekovima, kao što je predviđeno u srpskom zakonodavstvu, biće na raspolaganju bilo kojoj strani koja je imala interes za dobijanje određenog ugovora i koja je bila oštećena ili rizikuje da bude oštećena od navodnog kršenja“. Time je omogućeno da se reši problem nedostatka pravnih lekova koji je postajao u osnovnim tekstovima navedenih finansijskih ugovora, čime su, pored zaštite prava zainteresovanih strana i ponuđača u postupcima javnih nabavki, počeli da se sprovode projekti zbog kojih su u navedenim finansijskim ugovorima dati zajmovi. Izmene i dopune finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 Narodna skupština je potvrdila zakonom koji je usvojila 24. novembra 2017. godine.

Ovim, međutim nije obuhvaćen, time ni rešen, ceo problem koji se postavlja u praksi. Naime, zakonom čije se autentično tumačenje predlaže obuhvaćeni su samo oni zajmovi sa EIB-om u kojima je zajmoprimac Republika Srbija, u kojima je ona ugovorna strana (nezavisno od toga što se zajam zaključuje u korist trećih lica, koja se u ugovorima najčešće nazivaju „promoteri“). Postoji i jedan broj ugovora u kojima je EIB zajmodavac, a zajmoprimci su pravni subjekti koji u internim, „domaćim“ javnim nabavkama primenjuju Zakon o javnim nabavkama. To je, recimo, slučaj sa Finansijskim ugovorom broj 88.008 o finansiranju unapređenja kontrole letenja koji su 25. aprila 2018. godine zaključili EIB, kao zajmodavac i Kontrola letenja Srbije i Crne Gore SMATSA doo Beograd, kao zajmoprimac. Javlja se isti problem koji je postojao pre nego što je Narodna skupština usvojila zakon čije se autentično tumačenje predlaže. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki odbacuje zahteve za zaštitu prava zato što smatra da njena nadležnost može da se predvidi samo zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorom (potvrđivanje se vrši zakonom), dakle aktom Narodne skupštine, ne priznajući ni to što je tim finansijskim ugovorima predviđena njena nadležnost za rešavanje zahteva za zaštitu prava. Iako ovde nije reč o javnom dugu, pa se ne primenjuje ni član 5. stav 2. Zakona o javnom dugu („Službeni glasnik RS“, br. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15 i 95/18), koji previđa nadležnost Narodne skupštine za odlučivanje o pojedinim slučajevima zaduživanja Republike Srbije i davanje garancije Republike Srbije („Narodna skupština Republike Srbije odlučuje o zaduživanju Republike putem uzimanja dugoročnih kredita, zaduživanju za finansiranje investicionih projekata, o davanju garancija, kao i o neposrednom preuzimanju obaveze u svojstvu dužnika po osnovu date garancije“ – član 5. stav 2. Zakona o javnom dugu), ovde, međutim, postoji istovetnost između pravne situacije koja je uređena zakonom čije se autentično tumačenje predlaže i pravne situacije zbog koje se predlaže autentično tumačenje: prvo, uvek je reč o ugovoru o zajmu u kome je jedna od strane ugovornica EIB kao zajmodavac, drugo, zajam se uvek uzima u korist pravnih subjekata koji imaju svojstvo naručioca prema Zakonu o javnim nabavkama (pa i kada je strana ugovornica Republika Srbija), treće, uvek kada nema inostranog elementa u javnoj nabavci, pravni subjekti u čiju je korist uzet zajam primenjuju Zakon o javnim nabavkama, četvrto, zainteresovana lica, i ponuđači, nemaju kome da podnesu zahtev za zaštitu prava, zbog čega je ugrožena regularnost postupka javnih nabavki i peto, lica u čiju je korist uzet zajam prinuđena su da odlažu primenu finansijskih ugovora koji su zaključeni i projekata zbog kojih je zajam uzet.

Navedene istovetnosti između pravne situacije koja je uređena zakonom čije se autentično tumačenje predlaže i pravne situacije zbog koje se predlaže autentično tumačenje jesu dovoljan razlog za davanje predloženog autentičnog tumačenja, kojim bi se predvidelo da se odredba člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640, primenjuju na sve finansijske ugovore koje sa Evropskom investicionom bankom, kao zajmodavcem, zaključuju pravni subjekti sa sedištem u Republici Srbiji koji imaju svojstvo naručioca u smislu Zakona o javnim nabavkama.

U cilju rešavanja problema zastoja u realizaciji veoma bitnih nabavki iz zajma Evropske investicione banke, kako kada je reč o realizaciji projekata SMATSA doo koji su od velikog značaja za dalji razvoj i unapređenje vazdušnog saobraćaja u Republici Srbiji, tako i kada je reč o drugim pravnim subjektima koji se budu našli u istoj pravnoj situaciji, predlažemo da Narodna skupština donese autentično tumačenje odredbe člana 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke.

U skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine, Odbor predlaže da se autentično tumačenje donese po hitnom postupku, da bi se sprečile štetne posledice do kojih mogu da dovedu nedoumice u primeni navedene odredbe.