

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **JAVNA NABAVKA IZGRADNJE POSTROJENJA ZA SAKUPLJANJE I PREČIŠĆAVANJE OTPADNIH VODA CENTRALNOG KANALIZACIONOG SISTEMA GRADA BEOGRADA**

## I UVOD

Ova studija se odnosi na jedan projekt i jedan zakon koji pokazuju da primenu Zakona o javnim nabavkama mogu obesmisлити čak i najviši državni organi ove zemlje – Vlada Republike Srbije i Narodna skupština. Budući da u konkretnom slučaju nije sproveden postupak javne nabavke i da nisu objavljene informacije o zaključenom ugovoru, nedostaju uobičajeni podaci koje smo navodili u ovim studijama:

- faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja;
- plan javne nabavke;
- broj, naziv, predmet javne nabavke;
- vrsta postupka;
- procenjena vrednost javne nabavke;
- broj ponuda;
- vrednost prihvaćene ponude;
- vrednost najniže i najskuplje ponude;
- način okončanja postupka;
- vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka;
- vrednost zaključenog ugovora;
- stepen izvršenja ugovora.

## II GLAVNI NALAZI

- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Srbije potpisalo je dva sporazuma sa kineskom kompanijom CMEC (*China Machinery Engineering Corporation*), čime je direktno sa tom kompanijom, bez primene Zakona o javnim nabavkama, ugovorilo posao sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema grada Beograda. Uslovi pod kojima su ti sporazumi o realizaciji projekta zaključeni ostali su nepoznati javnosti, kao i to da li će pri izgradnji pomenutog postrojenja izvođač radova poštovati srpske i evropske propise i standarde.

- Dana 12.02.2020. godine stupio je na snagu Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju („Sl. glasnik RS”, br. 9/2020; u daljem tekstu: Zakon o posebnim postupcima), koji je za neke velike infrastrukturne projekte dao ovlašćenje Vladi da može doneti odluku da se za ceo projekat ili pojedine faze i aktivnosti projekata uopšte ne primenjuje Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN), već da se na njih primenjuje poseban postupak za izbor strateškog partnera koji je uređen tim Zakonom. Prema definiciji iz tog Zakona, strateški partner nije ništa drugo nego ponuđač u postupcima javnih nabavki, osim kada je u pitanju finansijer. Opšti i posebni kriterijumi za izbor strateškog partnera se određuju u zavisnosti od predmeta i sadržine svakog konkretnog projekta, ali ne znamo šta se sve može zahtevati u okviru tih kriterijuma (osim načelnog pozivanja na obezbeđenje konkurencije i transparentnosti). Nakon što Vlada donese odluku o izboru strateškog partnera, predviđeno je da radna grupa sa izabranim strateškim partnerom pregovara o elementima ugovora, na osnovu platforme o pregovorima koje donosi Vlada, ali nije poznato o čemu će se pregovarati.

### III OPIS SLUČAJA

Prema informacijama iz medija, Beograd je jedan od malobrojnih glavnih gradova Evrope koji nema fabriku za prečišćavanje otpadnih voda. Trećina građana Beograda nema kanalizaciju, a otpadne vode direktno idu u reke bez prethodnog prečišćavanja, pa tako ima oko 100 ispusta kanalizacije u reke Savu i Dunav.<sup>1</sup> Zbog toga je planirana izgradnja pet velikih postrojenja u Beogradu, a ugovor za gradnju prvog postrojenja kod Velikog sela, potpisali su grad Beograd (JKP „Vodovod i kanalizacija”) i kineska firma CMEC. Ostala četiri postrojenja trebalo bi da budu izgrađena u Krnjači, Batajnici, Vinči i Ostružnici. Gradnja svih pet fabrika trebalo bi da košta oko 500 miliona evra.<sup>2</sup>

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Srbije potpisalo je u januaru 2020. dva sporazuma sa kineskom kompanijom CMEC i tako direktno ugovorilo posao sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanizacionog sistema grada Beograda bez sprovođenja postupka javne nabavke. Osnov za to ugovaranje je bio Sporazum o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Kine i Vlade Srbije, zbog čega nije bilo neophodno raspisivanje javnog poziva i sprovođenje postupka javne nabavke, kako tvrdi to Ministarstvo. „Ovo je kapitalni projekat u koji moraju da budu uključeni svi. Dok kineska kompanija bude pregovarala sa Ministarstvom finansija oko uslova finansiranja, a samo prva faza koštaće 271 milion evra, današnjim potpisivanjem sporazuma o saradnji mi ćemo krenuti u istražne radnje – izradu svih studija, analiza i projektovanje kako ne bismo gubili vreme”, rekla je ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović prilikom potpisivanja navedenih sporazuma, 20. januara ove godine.<sup>3</sup>

Svakako je dobro što su potpisani sporazumi za izgradnju prvog velikog postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Beogradu, ali ono što je sa stanovišta pravnog poretka Srbije loše jeste činjenica da se do toga nije došlo sprovođenjem procedure javne nabavke ili javno-privatnog partnerstva prema zakonima koji važe u Srbiji, već bez primene neke posebne procedure, na osnovu Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine zaključenog 2009. godine. Uslovi pod kojima je ugovorena realizacija tog projekta ostali su nepoznati javnosti, kao i to da li će pri izgradnji pomenutog postrojenja izvođač radova poštovati srpske i evropske propise i standarde. U tom smislu, trebalo bi posebno istaći da je Evropska komisija u mnogim dosadašnjim izveštajima o napretku Srbije ukazivala na to da određeni međunarodni sporazumi o nabavkama koji se zaključuju sa zemljama koje nisu članice EU nisu u skladu sa propisima EU, ali ni sa propisima Srbije. Tako je u poslednjem Godišnjem izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2019. godinu, između ostalog, navedeno: „U narednoj

<sup>1</sup> <https://www.istinomer.rs/izjava/trajno-resavamo-problem-kanalizacije-i-otpadnih-voda-do-2020/>

<sup>2</sup> <https://balkangreenenergynews.com/rs/grad-beograd-raspisao-tender-gradnju-fabrike-preradu-otpadnih-voda/>

<sup>3</sup> <http://rs.n1info.com/Biznis/a565428/Kinezi-bez-tendera-dobili-posao-preciscavanja-otpadnih-voda.html>

godini Srbija treba naročito da obezbedi da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo sprovođenje ne ograničavaju konkurenciju neopravdano, da poštuju osnovna načela javne nabavke kao što su transparentnost, ravnopravan tretman i zabrana diskriminacije, i da su u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU". Dakle, i u oblasti ekologije nastavlja se praksa zaključivanja ugovora bez primene ZJN ili Zakona o javno-privatnom partnerstvu, posebno kad su u pitanju velikim infrastrukturni projekti.

Ovde je važno istaći da ZJN zaista predviđa da se taj Zakon ne primenjuje na nabavke koje su naručioci obavezni da sprovedu u skladu sa postupcima nabavki ustanovljenim međunarodnim ugovorom ili drugim aktom na osnovu kojeg je nastala međunarodna obaveza, a koji je zaključen sa jednom ili više država i/ili užih političko-teritorijalnih jedinica i koji se odnosi na radove, dobra ili usluge namenjene zajedničkoj primeni ili zajedničkom iskorišćavanju potpisnica. Međutim, nejasno je kako će posao sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema grada Beograda biti namenjen zajedničkoj primeni ili zajedničkom iskorišćavanju potpisnica – Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine, što je uslov za primenu tog izuzetka.

U vezi sa navedenim, ova studija se odnosi i na jedan poseban propis koji je usvojen početkom ove godine u Srbiji, kojim će biti legalizovano navedeno postupanje – ugovaranje velikih infrastrukturnih projekata bez primene ZJN i pored svih upozorenja koje u vezi sa tim stižu iz Evropske unije, kao i pored sve štetnosti takvog postupanja naše države. Dakle, ova studija se ne odnosi toliko na konkretan slučaj nabavke, koliko na propis koji omogućava da se takve nabavke sprovode protivno svim osnovnim načelima javnih nabavki.

Dana 12.02.2020. godine stupio je na snagu Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Kako je navedeno u obrazloženju Predloga tog zakona, ustavni osnov za donošenje ovakvog propisa sadržan je u odredbama člana 97, tačka 12 Ustava Republike Srbije, kojima se utvrđuje da Republika Srbija, između ostalog, uređuje i organizaciju i korišćenje prostora.

Kako ćemo videti iz nastavka ove studije, predmet uređivanja ovog Zakona nije samo organizacija i korišćenje prostora, već i procedure i diskreciona ovlašćenja Vlade Srbije u proceni i izboru strateških partnera, tj. izvođača najznačajnijih infrastrukturnih projekata u Srbiji. U obrazloženju Predloga ovog zakona je navedeno da se na osnovu dosadašnjeg iskustva u realizaciji takvih projekata došlo do zaključka da u procesu realizacije projekata puno vremena oduzima rešavanje imovinsko-pravnih odnosa pre izdavanja potrebnih dozvola, i da zbog toga radovi često kasne sa realizacijom. Istaknuto je da je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u svom planu rada i budžetu za 2020. godinu (sa planom i za 2021. i 2022. godinu), planiralo otpočinjanje realizacije projekata iz novog investicionog ciklusa, čija vrednost je procenjena na oko 5 milijardi evra za ulaganja u infrastrukturne projekte. U obrazloženju još stoji da su za sve navedene projekte obezbeđena sredstva u budžetu

Republike Srbije i garancije za kredite, za koje su pregovori sa bankama u toku, kako bi se obezbedili što povoljniji uslovi kreditiranja.

Kako bi se ubrzao početak izgradnje i rekonstrukcije ovih objekata, kako je navedeno u obrazloženju, potrebno je doneti taj Zakon da bi se omogućila brža i jednostavnija realizacija projekta, od procesa pribavljanja zemljišta do izdavanja neophodnih dozvola, te ubrzanje procesa javnih nabavki neophodnih za realizaciju ovih projekata od značaja za Republiku Srbiju. Zanimljivo je objašnjenje da je „...u cilju potpune efikasnosti realizacije ovih projekata neophodno i sve ostale postupke ubrzati i uslovno rečeno 'skupiti' u jedan poseban zakon, kako bi svi organi i organizacije, koje učestvuju u postupku realizacije (u bilo kojoj njenoj fazi), postupali unificirano sa jasno definisanim procedurama, rokovima i sl.”.

Propis, odnosno dokument javne politike na koji se predlagač ovog Zakona poziva je Strategija razvoja železničkog, drumskog, vodnog, vazdušnog i intermodalnog transporta u Republici Srbiji (2008–2015), dakle Strategija koja je obuhvatila period do pre 4 godine: nove strategije koja bi makar donekle bila osnov za donošenje ovog zakona nema. Navedeno je i da ne postoji veza ni sa jednim EU propisom, odnosno da se ovaj Zakon ne oslanja na EU propise.

Suštinski, predmet regulisanja navedenog Zakona je već obuhvaćen drugim propisima, a na ovaj način, donošenjem posebnog Zakona, već ustanovljene procedure, rokovi i nadležnosti se menjaju samo za određene slučajeve, koji će se po diskrecionoj oceni Vlade Republike Srbije određivati kao projekti od posebnog značaja za Srbiju. Sama ta činjenica dovodi do zaključka da će se, u slučaju potrebe, strateški partneri i projekti od posebnog značaja određivati prema trenutnoj politici Vlade i njenog interesa da sa određenim partnerom realizuje određene poslove, podvodeći ih pod ovde definisan javni interes i strateške projekte od značaja za Republiku Srbiju.

Određene su definicije, odnosno opisi tih strateških projekata, a to su: projekat izgradnje i rekonstrukcije javne linijske saobraćajne infrastrukture (putna, železnička, vodna i vazдушna), projekat izgradnje i rekonstrukcije linijske komunalne infrastrukture, kao i objekti u njihovoj funkciji, koji se finansiraju (ili sufinansiraju) iz budžeta Republike Srbije i kredita inostranih banaka i finansijskih organizacija, kao i projekat javno-privatnog partnerstva u delu izgradnje i rekonstrukcije linijskog infrastrukturnog objekta, u slučaju da je procenjena vrednost projekta javno-privatnog partnerstva veća od 50 miliona evra, od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Ne postoji, dakle, konačan spisak takvih projekata, a zanimljivo je i to da će i neki projekti na lokalnu moći da se podvedu pod kategorije navedene u ovom Zakonu. Naročito je važno istaći da odluku o prepoznavanju, odnosno realizaciji svakog pojedinačnog projekta, kao projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju, donosi Vlada.

Zakonom je predviđeno da se na nabavke čiji je predmet izvođenje radova, pružanje usluga izrade i kontrole planske i tehničke dokumentacije ili pružanje usluga upravljanja projektom ili dela projekta, kao i stručnog nadzora nad izvođenjem radova i tehničkog pregleda za projekte izgradnje i rekonstrukcije primenjuje otvoreni postupak propisan

Zakonom o javnim nabavkama, osim ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Međutim, navedeno je da se u takvom postupku javne nabavke ne primenjuju odredbe ZJN koje se odnose na plan nabavki, prethodno obaveštenje, način dokazivanja obaveznih i dodatnih uslova za učešće u postupku javne nabavke, rokove za podnošenje ponuda i rokove za odlučivanje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Dakle, ovim posebnim Zakonom, za projekte na koje se odnosi, stavljene su van snage važne odredbe Zakona o javnim nabavkama i to tako da se neke od tih odredbi uopšte neće primenjivati (plan nabavki, prethodno obaveštenje), a neke su drugačije regulisane (način dokazivanja uslova za učešće, rokovi za podnošenje ponuda, zaštita prava ponuđača u tim postupcima). Tako je određeno da je dovoljno da ponuđač dostavi izjavu (pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću) kojom potvrđuje da ispunjava uslove za učešće, koju naručilac nije dužan da proveriti (da zahteva kopije dokaza) pre dodele ugovora. Zatim, minimalni rok za podnošenje ponuda je svega 10 dana, što je apsolutno nedovoljno za ovakvu vrstu projekata i ponuda, kao i da podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava dalje aktivnosti naručioca u postupku nabavke; dakle, naručilac može i pre isteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava da zaključi ugovor o javnoj nabavci. Takve odredbe je imao i Zakon o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji, ali je bio vremenski oročen i odnosio se na slučajeve obezbeđenja osnovnih životnih uslova za građane Srbije koji su bili izloženi posledicama poplava iz maja 2014. godine. Postavlja se pitanje da li se projekti na koje se odnosi konkretan Zakon mogu uporediti i izjednačiti sa posledicama poplava, zbog čega se neke važne odredbe Zakona o javnim nabavkama stavljaju van snage. Međutim, ovaj Zakon predviđa još nešto što predstavlja potpuno urušavanje sistema javnih nabavki, i to za nabavke ogromne vrednosti (minimalno, pomenutih 5 milijardi evra).

Kao što je već navedeno, za projekte na koje se odnosi ovaj Zakon, načelno je predviđena drugačija primena odredbi ZJN; odnosno, navedeno je da se neke od odredbi i neće primenjivati. Međutim, za neke projekte je dato ovlašćenje Vladi da može doneti odluku da se za ceo projekat ili pojedine faze i aktivnosti projekata uopšte ne primenjuje ZJN, već se na njih primenjuje poseban postupak za izbor strateškog partnera uređen ovim Zakonom. Prema definiciji iz ovog Zakona, strateški partner nije ništa drugo nego ponuđač u postupcima javnih nabavki, osim kada je u pitanju finansijer. Predviđeno je da Vlada formira radnu grupu koja sprovodi taj postupak i donosi podzakonski akt (za svaki linijski infrastrukturni projekat posebno), kojim se propisuju opšti i posebni kriterijumi za izbor strateškog partnera, a na predlog nadležnog organa. Opšti i posebni kriterijumi za izbor strateškog partnera se određuju u zavisnosti od predmeta i sadržine svakog konkretnog projekta, ali ne znamo šta se sve može zahtevati u okviru tih kriterijuma (osim načelnog pozivanja na obezbeđenje konkurencije i transparentnost). Nakon što Vlada donese odluku o izboru strateškog partnera, predviđeno je da radna grupa sa izabranim strateškim partnerom dalje pregovara o elementima ugovora, na osnovu platforme o pregovorima koje donosi Vlada. Nije poznato o čemu će se pregovarati.

Na navedeni način, kroz izbor strateškog partnera po posebnoj proceduri, nedavno je zaključen ugovor za projektovanje i izgradnju auto-puta Pojate–Preljina, koji je vredan oko 800 miliona evra sa velikim brojem kontroverzi koje su ga pratile (prethodni dogovor sa partnerom koji je izabran, samo jedna podneta ponuda itd.), s tim što je za taj jedan projekat donet poseban zakon, a sada se za sve takve buduće projekte donosi jedan zakon.

Jasno je da će, na osnovu tog Zakona brojni projekti biti hitni i da će njihova realizacija često biti ocenjivana kao ugrožena, pa će Vlada RS imati ovlašćenje da odluči da se na konkretne projekte uopšte ne primenjuju propisi o javnim nabavkama, dok će kriterijumi za izbor strateškog partnera biti uređeni pojedinačnim podzakonskim aktima posebno za svaki projekat, dakle namenski.



## IV ZAKLJUČAK

Sve navedeno ukazuje da se nastavlja praksa zaključivanja ugovora ogromne vrednosti, koji se odnose na velike infrastrukturne projekte, bez primene Zakona o javnim nabavkama iako nisu ispunjeni uslovi za primenu izuzetaka koji su predviđeni tim Zakonom. Podsećamo da je tokom jula 2019. godine donet i Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina, kojim je, kao posebnim zakonom (*lex specialis*) predviđeno da se prilikom izbora strateškog partnera i zaključenja ugovora o projektovanju i izgradnji tog putnog koridora, kao i prilikom izbora stručnog nadzora nad izvođenjem radova, neće primenjivati propisi kojima se uređuje postupak javnih nabavki. Na osnovu toga je zaključen ugovor o projektovanju i izgradnji između Vlade Republike Srbije i izabranog strateškog partnera iz inostranstva (konzorcijum partnera iz Amerike i Turske). Praksa ugovaranja radova na velikim infrastrukturnim projektima bez primene Zakona o javnim nabavkama nastavlja se i sa projektom koji je predmet ove studije – posao sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema grada Beograda za koji su ostali nepoznati uslovi pod kojima je ugovor zaključen sa partnerom iz Kine. Dakle, praksa zaključivanja veoma vrednih ugovora bez primene Zakona o javnim nabavkama se nastavlja, a i dodatno je ohrabrena i podstaknuta donošenjem Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju koji to omogućava za sve veće buduće projekte. Time se na najdirektniji način povređuju sva osnovna načela javnih nabavki.