

STUDIJA SLUČAJA

JAVNA NABAVKA IZGRADNJE INFRASTRUKTURNOG KORIDORA AUTO-PUTA E-761, DEONICA POJATE- PRELJINA („MORAVSKI KORIDOR”)

I UVOD

- **Naručilac:** Vlada Republike Srbije
Adresa Naručioca: Nemanjina 11, 11000 Beograd
Internet stranica Naručioca: <https://www.srbija.gov.rs/>
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti i dopuštenosti ugovora o javnoj nabavci
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Osnov za sprovođenje nabavke i postupak nabavke
- **Plan javne nabavke:** Nije u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Nije sprovedeno kao postupak javne nabavke
- **Vrsta postupka:** Nije sprovedeno kao postupak javne nabavke, već kao postupak za izbor strateškog partnera koji je uređen posebnim zakonom (*Lex specialis*)
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 800.000.000 evra¹
- **Broj ponuda:** 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** Nepoznato
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** Nepoznato
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan izborom strateškog partnera i zaključenjem ugovora sa njim
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 120 dana
- **Vrednost zaključenog ugovora:** Nepoznato
- **Stepen izvršenja ugovora:** Ugovor je zaključen

¹ U obrazloženju Predloga zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate-Preljina (dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/1811-19%20-LAT.pdf) navedeno je: „Za realizaciju ovog projekta, a imajući u vidu visinu investicije koja treba da pokrije izgradnju auto-puta, regulaciju reke, izgradnju telekomunikacionog koridora duž auto-puta, potrebno je paralelno pregovarati sa nekoliko banaka o uslovima za zaključenje ugovora o kreditu (potrebne za završetak kompletne projektno-tehničke dokumentacije i izvođenje radova). S tim u vezi, u budžetu Republike Srbije za 2019. godinu planirano je kreditno zaduženje 'kod stranih investicionih korporacija i fondova' na iznos od 800 miliona evra.”

II GLAVNI NALAZI

- U slučaju ove javne nabavke, Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) uopšte nije primenjen na nabavku projektovanja i izvođenja radova enormne vrednosti, a koja je po svim svojim karakteristikama trebalo da bude sprovedena kroz postupak javne nabavke uređen tim Zakonom.

- Osnov za stavljanje van snage odredbi ZJN u konkretnom slučaju jeste Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Prelijina. Sa stanovišta javnih nabavki, ključna odredba je čl. 17, st. 7 ovog Zakona, kojom je određeno da se prilikom izbora strateškog partnera i zaključenja ugovora o projektovanju i izgradnji Moravskog koridora, kao i prilikom izbora stručnog nadzora nad izvođenjem radova, ne primenjuju propisi kojima se uređuje postupak javnih nabavki.

- Očigledno je da je iz određenih razloga postojala potreba da se ne primenjuju procedure niti dozvoljeni izuzeci iz ZJN, koji su standardni i u međunarodnim okvirima (pre svega, regulisani su na isti način direktivama EU iz oblasti javnih nabavki, ali i drugim međunarodnim pravilima).

- Ukoliko je zakonodavac imao potrebu da drugačije reguliše eksproprijaciju, čemu je posvećen najveći broj odredbi navedenog Zakona, trebalo je da izvrši izmene i dopune propisa koji uređuju tu oblast, a ne da donese poseban zakon o tome i da iskoristi priliku da istovremeno (istim propisom) u celini stavi van snage odredbe ZJN za ovaj projekat.

- Uredbom donetom na osnovu posebnog Zakona, u kojoj se (kao ni i u tom Zakonu) ne pominje nijedno od načela javnih nabavki, predviđeni su opšti i posebni kriterijumi za izbor strateškog partnera koji su toliko ograničili konkurenciju da je podneta samo jedna prijava.

- Cena po kojoj će biti izrađen projekat i izvedeni radovi nije uopšte razmatrana prilikom izbora strateškog partnera, budući da se ne pominje ni u Zakonu, ni u Uredbi,

niti u bilo kom od objavljenih dokumenata (Javni poziv, Odluka o izboru strateškog partnera).

- Na navedeni način, u konkretnom slučaju je u potpunosti izbegnuta primena jednog važnog antikorupcijskog zakona, na čijoj doslednoj primeni se posebno insistira i u okviru pregovora o pridruživanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

III OPIS SLUČAJA

Ovaj slučaj je odabran ne zato što se odnosi na neregularnosti u postupku javne nabavke, već zato što Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik Republike Srbije” br. 124/2012, 14/2015, 68/2015) uopšte nije ni primenjivan na nabavku projektovanja i izvođenja radova enormne vrednosti, a koja je po svim svojim karakteristikama trebalo da bude sprovedena kroz postupak javne nabavke uređen tim Zakonom. U pitanju je projekat izgradnje auto-puta Pojate–Preljina, koji se već dugo pominje u medijima i koji su pratile mnoge kontroverze. Taj projekat godinama je najavljivan kao važan državni projekat. Kako su se menjali ministri, menjala su se i obećanja kada će početi izgradnja auto-puta, koji će spojiti Čačak (Preljina) i Kruševac (Pojate). Od obećanja da će radovi početi 2011, zatim 2013, a potom 2014, došlo se i do najave da će početi tokom 2018. godine, ali je potom taj rok pomeren na 2019. godinu.² Neke od kontroverzi koje su pratile ovaj projekat, a koje su pominjane u medijima, jesu uvećanje procenjene vrednosti projekta od početnih 500 miliona evra do trenutnih 800 miliona evra,³ kao i prethodni pregovori (pre pokretanja postupka i objavljivanja Javnog poziva) sa strateškim partnerom koji je posle izabran.⁴

Cilj ove studije nije da ponavlja sve ono što je do sada bilo objavljivano u medijima o ovom slučaju, nego da analizira njegove pravne aspekte i to, pre svega, zašto nije primenjivan ZJN, budući da je u pitanju slučaj koji obuhvata projektovanje i izvođenje radova koji predstavljaju „klasične” javne nabavke. Osnov za stavljanje van snage odredbi ZJN u konkretnom slučaju jeste **Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E–761, deonica Pojate–Preljina**,⁵ koji je stupio na snagu 16. jula 2019. godine. Studija sadrži analizu tog Zakona, kao i **Uredbe o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera i stručnog nadzora nad izvođenjem radova na realizaciji projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E–761, deonica**

²<https://krusevacpress.com/transparentnost-srbija-zakon-za-moravski-koridor-udarac-jedinstvu-pravnog-poretka/>

³<https://www.danas.rs/ekonomija/zasto-je-cena-autoputa-pojate-preljina-skocila-sa-500-miliona-na-800-miliona-evra/>

⁴<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10722-partnerstvo-sa-ocekivanim-ishodom>

⁵ „Sl. glasnik RS”, br. 49/2019.

Pojate–Preljina („Moravski koridor”)⁶ kao podzakonskog akta, koji je na osnovu pomenutog Zakona donela Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada), a kojim se bliže uređuju kriterijumi i način izbora strateškog partnera i stručnog nadzora. Dakle, u pitanju je studija u čijem fokusu nije analiza nepravilne primene propisa kojima se uređuju javne nabavke, već sami propisi kojima je onemogućena primena ZJN za nešto što je, prema našem mišljenju, „klasična” javna nabavka.

1. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E–761, deonica Pojate–Preljina

U obrazloženju Predloga ovog zakona⁷ navedeno je da je „Moravski koridor” (ukupne dužine 112 km) od izuzetnog strateškog značaja za Republiku Srbiju, kako za povezivanje i veću mobilnost unutar Republike Srbije, tako i zbog regionalnog značaja. Kao jedan od ciljeva donošenja Zakona, u navedenom obrazloženju je pored ostalog navedeno: „**Pravna sigurnost:** od posebnog je značaja da se dodela ugovora (jednog ili više) za celokupan obim radova na Projektu na osnovu direktnog odabira Strateškog partnera, vrši na način koji garantuje pravnu sigurnost. To nalaže metod pravne implementacije koji je pravno efikasan, u potpunosti transparentan i jasno vidljiv, što putem ovog zakona daje pravnu sigurnost i jasnu odgovornost, kako je razmatrano i odlučeno u Narodnoj skupštini Republike Srbije, poštujući Ustav i procedure. Ovakav pristup bi trebalo da ima pozitivan uticaj na razne međunarodne indekse demokratičnosti i transparentnosti, koje međunarodna zajednica, a naročito međunarodne finansijske institucije, u velikoj meri koriste”. Da li je zaista postignuta pravna sigurnost, u potpunosti na transparentan način, videćemo u nastavku teksta.

Sa stanovišta javnih nabavki, ključna odredba je čl. 17, st. 7 ovog Zakona, kojom je određeno da se prilikom izbora strateškog partnera i zaključenja ugovora o projektovanju i izgradnji Moravskog koridora, kao i prilikom izbora stručnog

⁶ „Sl. glasnik RS”, br. 55/2019.

⁷ Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/1811-19%20-LAT.pdf

nadzora nad izvođenjem radova, ne primenjuju propisi kojima se uređuje postupak javnih nabavki. Dakle, donet je jedan poseban zakon (*Lex specialis*) koji je bez ikakvog osnova stavio van snage odredbe opšteg, sistemskog zakona kojim se uređuju javne nabavke. Takav osnov ne postoji ni u jednom propisu, niti u Ustavu Republike Srbije, na koji se predlagač poziva u obrazloženju Predloga tog zakona. Naime, navedeno je da je ustavni osnov za donošenje ovog Zakona sadržan u odredbi člana 97 (nije naveden stav), tačka 12 Ustava Republike Srbije, kojom je određeno da Republika Srbija, između ostalog, uređuje i organizaciju i korišćenje prostora. Postavlja se pitanje u kakvoj je vezi uređenje prostora i postupak javne nabavke, te zbog čega bi postupak javne nabavke koji je uređen u ZJN ometao realizaciju ovakvog projekta. U ZJN su jasno određeni izuzeci kada se ne primenjuje taj Zakon, pa je Vlada (koja je investitor u ovom slučaju i koja je vršila izbor strateškog partnera) mogla da primeni neki od tih izuzetaka ukoliko je bilo osnova – recimo, da Republika Srbija zaključi međunarodni ugovor o realizaciji ovog projekta. **Međutim, očigledno je da je iz određenih razloga postojala potreba da se ne primenjuju procedure, niti dozvoljeni izuzeci iz ZJN, koji su standardni i u međunarodnim okvirima (pre svega, regulisani su na isti način direktivama EU iz oblasti javnih nabavki, ali i drugim međunarodnim pravilima).** Pretpostavljamo da međunarodni ugovor, kao način da se izuzme od primene ZJN, nije zaključen (ili nije ni planirano njegovo zaključenje) zato što zemlja sedišta izabranog strateškog partnera ne bi zaključila takav ugovor, poštujući svoje propise i međunarodna pravila o nabavkama, kao i opšteprihvaćene principe na kojima se javne nabavke zasnivaju – obezbeđenje konkurencije, transparentnost, jednakost ponuđača. **S druge strane, ukoliko je zakonodavac imao potrebu da drugačije reguliše eksproprijaciju, čemu je posvećen najveći broj odredbi ovog Zakona, trebalo je da izvrši izmene i dopune propisa koji uređuju tu oblast, a ne da donese poseban zakon o tome i da iskoristi priliku da istovremeno (istim propisom) u celini stavi van snage odredbe ZJN za ovaj projekat. Na taj način, u konkretnom slučaju je u potpunosti izbegnuta primena jednog važnog antikorupcijskog zakona, na čijoj doslednoj primeni se posebno insistira i u okviru pregovora o pridruživanju Republike Srbije Evropskoj uniji.**

Pored navedene odredbe ovog Zakona kojom su stavljene van snage odredbe ZJN, taj Zakon sadrži i osnovna pravila procedure izbora strateškog partnera, koji u suštini nije ništa drugo nego ponuđač koji će projektovati i izvoditi radove. Dakle, zakonodavac je

čak i terminološki pokušao da izbegne svaku sličnost realizacije ovog projekta sa sprovođenjem javne nabavke prema odredbama ZJN (iako postoji potpuna jednakost), i to tako što je izbegao da koristi termin *ponuđač*, već koristi termin *strateški partner*. Strateško partnerstvo, prema našem shvatanju, ne podrazumeva direktnu realizaciju jednog konkretnog projekta, a pogotovo ne projekta koji je javna nabavka prema svim svojim karakteristikama. Naime, strateški partner će sa Vladom, kao naručiocem prema odredbama ZJN, zaključiti komercijalni ugovor o projektovanju i izvođenju radova, što u potpunosti odgovara definiciji ugovora o javnoj nabavci iz čl. 3, st. 1, tač. 3) ZJN, kojom je određeno da je ugovor o javnoj nabavci teretni ugovor zaključen u pisanoj ili elektronskoj formi između jednog ili više ponuđača i jednog ili više naručilaca, koji za predmet ima nabavku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova.

Procedura izbora strateškog partnera za ovaj projekat je uređena tako da Vlada vrši izbor strateškog partnera, a na predlog radne grupe, koju obrazuje Vlada (u cilju izbora strateškog partnera, kao i praćenja realizacije izgradnje Moravskog koridora). Takođe, predviđeno je da se kriterijumi i način izbora strateškog partnera bliže uređuju podzakonskim aktom koji donosi Vlada, a to je već pomenuta uredba o kojoj će više reči biti u nastavku teksta. Predviđeno je i da će po izboru strateškog partnera, Vlada kao finansijer i kao investitor zaključiti sa strateškim partnerom ugovor o projektovanju, odnosno pružanju usluga i izvođenju radova. U vezi sa navedenim se može uočiti jedna pravno i logički apsurdna situacija, pogotovo imajući u vidu odredbe ZJN, a to je da onaj ko je naručilac i korisnik javnih sredstava sam sebi uređuje postupak izbora ponuđača.

Ono što je posebno zanimljivo u vezi sa takvim uređenjem izbora strateškog partnera, jeste da se nigde u pomenutom Zakonu ne pominje zaštita konkurencije, niti bilo koje drugo načelo javnih nabavki. Ukoliko je zakonodavac već imao nameru da u potpunosti izbegne primenu ZJN, mogao je da predvidi da se u toj proceduri ispoštuju bar osnovna načela javnih nabavki, što nije učinjeno. Tako smo dobili zakon koji ne samo da je stavio van snage odredbe ZJN u jednom infrastrukturnom projektu ogromne vrednosti, već je u velikoj meri urušio sistem javnih nabavki u Srbiji. Međutim, ovde se očigledno nije stalo, pa je Vlada predložila i novi zakon na osnovu kog se po istom principu može isključiti primena ZJN za sve buduće infrastrukturne projekte u Srbiji. Naime, u trenutku pisanja ove studije, u skupštinskoj proceduri je **Predlog zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih**

infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.⁸ Predlogom tog zakona je predviđeno da se **na nabavke** radi realizacije tih projekata (neograničenog broja koji će se u budućnosti realizovati) **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 Zakona o javnim nabavkama 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, tim 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, a koju naručilac nije dužan da proveri (da zahteva kopije dokaza) pre dodele ugovora. Zatim, minimalni rok za podnošenje ponuda je svega 10 dana, što je apsolutno nedovoljno za takvu vrstu projekata i ponuda, kao i da podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava dalje aktivnosti naručioca u postupku nabavke, te 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 izložene 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, da bi neke važne odredbe Zakona o javnim nabavkama bile stavljene van snage. Međutim, taj zakon (Predlog) predviđa još nešto što predstavlja potpuno urušavanje sistema javnih nabavki i to za nabavke ogromne vrednosti. Naime, za neke projekte je dato **ovlašćenje Vladi** da može doneti odluku da se za ceo projekat (ili pojedine njegove faze i aktivnosti) uopšte **ne primenjuje Zakon o javnim nabavkama**, već se na njih primenjuje poseban **postupak za izbor strateškog partnera koji je uređen tim zakonom**, koji je uređen gotovo na isti način kao i u Zakonu koji se odnosi na Moravski koridor. Jasno je da će

⁸ Dostupno na:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/2974-19%20-%20LAT.pdf

na osnovu tog novog Zakona brojni projekti biti hitni i da će njihova realizacija često biti ocenjivana kao ugrožena, pa će Vlada imati ovlašćenje da odluči da se na konkretan projekat uopšte ne primenjuju propisi o javnim nabavkama, a kriterijumi za izbor strateškog partnera će pojedinačnim podzakonskim aktima biti uređeni posebno za svaki projekat (kako je predviđeno tim Zakonom), dakle namenski.

2. Uredba o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera i stručnog nadzora nad izvođenjem radova na realizaciji projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina („Moravski koridor”)

Kao što je već navedeno, ovom uredbom, koja je doneta na sednici Vlade 1. avgusta 2019. godine, bliže su uređeni kriterijumi i način izbora strateškog partnera i stručnog nadzora nad izvođenjem radova na realizaciji konkretnog projekta. Tako je predviđeno da izbor strateškog partnera sprovodi radna grupa Vlade, javnim prikupljanjem ponuda za izbor strateškog partnera i da postupak izbora strateškog partnera obuhvata:

- 1) pripremu javnog poziva za podnošenje prijava;
- 2) objavljivanje javnog poziva;
- 3) prijem, otvaranje i ocenu prijava;
- 4) dostavljanje predloga Vladi o izboru strateškog partnera;
- 5) izbor strateškog partnera od strane Vlade;
- 6) sprovođenje pregovora sa izabranim strateškim partnerom.

Uredbom u kojoj se takođe ne pominje nijedno od načela javnih nabavki, predviđeni su i opšti i posebni kriterijumi za određivanje strateškog partnera. Opšti kriterijumi su uslovi koje podnosilac prijave (kandidat za strateškog partnera) mora obavezno da ispunjava i što ga kvalifikuje za učestvovanje u postupku za izbor. Ti kriterijumi se nisu bodovali i predstavljali su neku vrstu uslova za učešće iz ZJN. S druge strane, predviđeno je da na osnovu posebnih kriterijuma budu ocenjene prijave i da za njih budu dodeljeni bodovi, pa onda da se izvrši rangiranje na osnovu broja

dobijenih bodova, ali u konkretnom slučaju posebni kriterijumi i nisu bodovani, jer je podneta samo jedna prijava, pa za tim nije bilo potrebe.

Zanimljivo u vezi sa opštim kriterijuma (uslovima za učešće) jeste to kako su neki od njih određeni Uredbom, te šta je zahtevano kao dokaz koji potvrđuje da su oni ispunjeni. Recimo, traženo je da su izvršeni značajni radovi na telekomunikacionoj/digitalnoj infrastrukturi u poslednjih 15 godina, a kao dokaz je predviđena izjava poslodavca i/ili opis izvedenih radova. Postavlja se pitanje šta su to „značajni radovi”, odnosno za koje će se radove smatrati da spadaju u tu kategoriju. To je ostalo potpuno nejasno. S druge strane, kao dokaz za to se traži „obična” izjava poslodavca i/ili opis izvedenih radova, za koje naručilac nije ni predvideo da će se dodatno proveravati traženjem kopija ugovora ili nekih drugih konkretnijih dokaza. To je u najmanju ruku neodgovorno postupanje u sprovođenju jednog infrastrukturnog projekta koji je, ponavljamo, ogromne vrednosti. U stvari, to je neodgovorno i, može se reći, neozbiljno i za nabavke male vrednosti. Međutim, s druge strane, postavljeni su izuzetno strogi i zahtevni uslovi, pre svega u pogledu finansijskog kapaciteta tako što je insistirano na tome da:

– podnosilac prijave **ima obrt finansijskih sredstava u poslednje tri godine (2016, 2017. i 2018) minimum jednu milijardu evra**, što se dokazuje dostavljanjem izjave nezavisnog revizora (finansijski izveštaj revizora); u slučaju da je podnosilac prijave u konzorcijumu (*consortium* ili *joint venture*), neophodno je da svaki član pojedinačno ispuni zahtev.

– podnosilac prijave **obezbedi pismo o namerama** od međunarodnih finansijskih institucija, banaka, drugih izvora finansiranja za finansiranje Projekta Moravski koridor **u iznosu od najmanje 400 miliona evra** – dokaz: pismo/pisma o namerama.

Očigledno je da su ta dva opšta kriterijuma, pored posebnih kriterijuma, i opredelila ko će učestvovati u postupku javne nabavke. Ono što smo gotovo sigurni, je da niko od domaćih građevinskih kompanija ne bi mogao da ispuni ove uslove, čak i ako bi se udružili u zajedničku ponudu, jer je predviđeno da je u slučaju da je podnosilac prijave u konzorcijumu, neophodno da svaki član pojedinačno ispuni taj zahtev.

Što se tiče posebnih kriterijuma koji se, prema Uredbi, boduju ukoliko podnosilac prijave ispuni opšte uslove, možemo konstatovati da su upravo oni presudili ko će zaista podneti prijavu u ovom postupku. Naime, iako nisu primenjeni jer je podneta samo jedna prijava, pa nije bilo potrebe za bodovanjem i rangiranjem, ti kriterijumi su očigledno (jednako kao i opšti) bili od presudnog značaja za potencijalne partnere da se odluče da li će učestvovati ili ne u ovom postupku. Recimo, bodovana je ukupna dužina izgrađenih auto-puteva u Jugoistočnoj Evropi u poslednjih 15 godina. **Prema odredbama ZJN, insistiranje na auto-putevima u Jugoistočnoj Evropi bi bez ikakve dileme predstavljalo nedozvoljenu teritorijalnu diskriminaciju.** Postavlja se pitanje zašto bi bio u prednosti onaj ko je gradio auto-puteve u tom delu Evrope u odnosu na onog ko je gradio u ostalim delovima Evrope, koji su daleko razvijeniji a imaju i strože standarde izgradnje takve vrste saobraćajnica. Jedini logičan zaključak bi bio da je takav poseban kriterijum namenjen određenom izvođaču radova, koji je u ovom delu Evrope izgradio značajan broj kilometara auto-puteva u poslednjih 15 godina. Važno je naglasiti i da **cena po kojoj će biti izrađen projekat i izvedeni radovi nije uopšte razmatrana prilikom izbora strateškog partnera, budući da se ne pominje ni u Zakonu, ni u Uredbi, niti u bilo kom od objavljenih dokumenata (Javni poziv, Odluka o izboru strateškog partnera).**

Pored određivanja opštih i posebnih kriterijuma, zanimljivo je i to što je Uredbom, kao što je već navedeno, predviđeno da će Vlada na osnovu predloga radne grupe koju je obrazovala, doneti odluku o izboru strateškog partnera, pa onda pristupiti pregovorima sa njim pre zaključenja ugovora. Ostalo je nepoznato o čemu će se pregovarati, te da li to znači da cena projektovanja i izvođenja radova može da bude i viša od one navedene u obrazloženju Predloga posebnog zakona o kojem je reč u ovoj studiji.

Odluka o izboru strateškog partnera je doneta na sednici Vlade održanoj 29. avgusta 2019. godine, dakle za manje od mesec i po dana od stupanja na snagu posebnog zakona, što se može posmatrati kao zavidna efikasnost u proceduri izbora ponuđača (iako nije tako nazvan), ali se postavlja pitanje da li je u tako kratkom roku zaista mogao da se ozbiljno i odgovorno sprovede postupak za jedan tako kompleksan projekat (u tehničkom, finansijskom i pravnom smislu).

5. decembra 2019. godine objavljeno je da je potpisan komercijalni ugovor o izgradnji „Moravskog koridora”,⁹ ali bez informacija o tome kolika je ponuđena cena za realizaciju tog projekta.

⁹ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3761759/potpisan-ugovor-o-izgradnji-moravskog-koridora.html>

IV ZAKLJUČAK

Ovaj slučaj ima ozbiljne posledice na celokupan sistem javnih nabavki u Srbiji. Zbog realizacije jednog infrastrukturnog projekta ogromne vrednosti, donet je poseban zakon kojim je predviđeno da se u tu svrhu neće primenjivati nijedna odredba ZJN, niti načela javnih nabavki. Umesto odredbi ZJN, predviđena je posebna procedura izbora strateškog partnera, iako je u pitanju ništa drugo nego postupak za izbor ponuđača sa kojim će biti zaključen ugovor o nabavci. Vlada je dobila ovlašćenje da sama uredi tu proceduru, a pritom su kao uslovi za učešće određeni opšti i posebni kriterijumi koji su toliko ograničili konkurenciju da je podneta samo jedna prijava. Time je zakonodavac pokazao da posebnim zakonom može svaki propis da stavi van snage, odnosno da neku oblast može da uredi na potpuno drugačiji način u odnosu na ono što je bilo predviđeno propisima koji su do tada bili u primeni, uz istovremeno potpuno ignorisanje svih principa na kojima se zasniva određena oblast kako u našoj, tako i u međunarodnoj regulativi (posebno u pravnim tekovinama EU). Dakle, ne predstavlja problem donošenje posebnog zakona koji će na drugačiji (a i detaljniji) način regulisati neke institute opšteg zakona, ali jeste izuzetan problem donošenje posebnog zakona koji je protivan i osnovnim načelima na kojima se zasniva opšti zakon, a to je (u konkretnom slučaju) ZJN. Ukoliko se Vlada (koja je predložila) i Narodna skupština (koja je usvojila taj poseban zakon) na takav način ophode prema sistemu javnih nabavki, postavlja se pitanje kako će ostali akteri u tom sistemu (rukovodioci naručilaca, službenici za javne nabavke, ponuđači, predstavnici nadležnih organa) primenjivati ZJN, odnosno da li će oni i svi ostali građani ove zemlje izgubiti veru u sistem javnih nabavki i u značaj pravilne i dosledne primene važećih propisa i opštih principa na kojima se zasnivaju.