

STUDIJA SLUČAJA
„PROKOP”

**IZGRADNJA ZGRADE ŽELEZNIČKE
STANICE „BEOGRAD CENTAR”,
PARKINGA I PRATEĆIH
KOMERCIJALNIH SADRŽAJA**

I UVOD

Ova studija se odnosi na projekat u kom je izabran privatni partner za izgradnju objekta od velikog infrastrukturnog značaja za Beograd i Srbiju, a da pri tome nisu primenjene odredbe ni Zakona o javnim nabavkama, niti Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, koje su prema našem mišljenju morale biti primenjene. Takođe, nisu javno dostupne ni relevantne informacije o zaključenom ugovoru, pa samim tim 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

- Javni poziv za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za zajedničku izgradnju zgrade železničke stanice „Beograd centar”, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja objavila je Republička direkcija za imovinu Republike Srbije dana 16.07.2019. godine na svojoj internet stranici,¹ sa rokom za podnošenje ponuda do 30.08.2019. godine. Tim pozivom sva zainteresovana domaća i strana pravna lica su pozvana da upute pismene ponude za navedenu zajedničku izgradnju. Nakon izgradnje, zgrada železničke stanice i pripadajući parking će biti u isključivoj svojini Republike Srbije, dok će privatni partner steći svojину na objektima komercijalnog sadržaja.

- Na osnovu podataka koji su dostupni jedino kroz objavljene tekstove u medijima, ali ne i na internet stranicama nadležnih državnih organa i institucija (nema objavljene odluke o izboru privatnog partnera niti ugovora koji je sa njim zaključen), jasno je da je država Srbija odlučila da zaobiđe primenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama kao i Zakona o javnim nabavkama, te da pozivom koji ne zahteva ispunjenost bilo kakvih konkretnih i jasnih uslova za ovako skup i kompleksan projekat, dobije (očigledno) unapred poznatog privatnog partnera, osnovanog samo par meseci pre objave javnog poziva.

¹ Dostupno na: <http://www.rdi.gov.rs/doc/oglasi/BEOGRAD%20CENTAR%20%20Oglas%2016.07.2019..pdf>

III OPIS SLUČAJA

U nekim ranije izrađenim i objavljenim studijama u okviru ovog projekta bilo je reči o situacijama u kojima nije primenjen Zakon o javnim nabavkama, iako su bile u pitanju nabavke koje se posredno (preko kredita) ili neposredno (direktnim sufinansiranjem) finansiraju iz sredstava budžeta Republike Srbije. U jednom od tih slučajeva donet je poseban zakon koji je isključivao primenu Zakona o javnim nabavkama, a to je Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina² koji je stupio na snagu 16. jula 2019. godine.³ Takođe, u studijama je pomenut i primer donošenja jednog zakona kojim je obuhvaćen niz takvih istovrsnih situacija, kao što je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju⁴ koji je stupio na snagu dana 12. februara 2020. godine.

U prvom navedenom slučaju, Republika Srbija je radi realizacije projekta ogromne vrednosti donela poseban zakon (*lex specialis*) kojim je u potpunosti suspendovala primenu Zakona o javnim nabavkama i osnovnih načela javnih nabavki. Tim posebnim zakonom i uredbom donetom na osnovu njega, Vlada Republike Srbije je dobila ovlašćenje da sama uredi proceduru izbora strateškog partnera sa kojim će biti zaključen ugovor za izgradnju deonice auto-puta Pojate–Preljina („Moravski koridor”), određivši pritom opšte i posebne kriterijume za učešće koji su u tolikoj meri ograničili konkurenciju, da je u predmetnom postupku podneta samo jedna prijava ponuđača sa kojim je i zaključen ugovor.

Drugi navedeni primer je bio primer zakona koji se ne odnosi na jednu, određenu nabavku već na sve velike infrastrukturne projekte koje Vlada Republike Srbije odredi kao projekte od posebnog značaja za Srbiju. Taj zakon je dao 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 da se na njih primenjuje poseban postupak za izbor strateškog partnera koji je uređen tim zakonom. Suštinski, donošenjem posebnog zakona, već ustanovljene procedure, rokovi i nadležnosti se menjaju samo za određene slučajeve, koji će se po diskrecionoj oceni Vlade 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 javni interes i strateške projekte od značaja za Republiku Srbiju. Tako je u maju 2020. godine Vlada donela zaključak kojim je projekat izgradnje državnog puta I reda „Vožd Karađorđe” proglašen za projekat od posebnog značaja za Republiku Srbiju, što znači da će se prilikom njegove realizacije primenjivati i navedeni poseban zakon koji stupio na snagu u februaru.

Dakle, u Srbiji se donošenjem posebnih zakona isključuje primena Zakona o javnim nabavkama, protivno svim načelima javnih nabavki koja zahtevaju postupanje na

² „Sl. glasnik RS”, br. 49/2019.

³ Videti studiju „Izgradnja deonice auto-puta Pojate–Preljina („Moravski koridor”, 2019)”. Dostupno na: <https://cpes.org.rs/izgradnja-deonice-auto-puta-pojate-preljina-moravski-koridor-2019/>.

⁴ „Sl. glasnik RS”, br. 9/2020.

ekonomičan i efikasan način, obezbeđenje konkurencije, jednak položaj svih privrednih subjekata, bez diskriminacije, kao i postupanje na transparentan i proporcionalan način. Time je Srbija dozvolila da se zaobiđe nacionalno zakonodavstvo, kao i pravila i standardi Evropske unije, pa je na taj način u oblasti javnih nabavki uspostavila ozbiljno diskriminišuća pravila. Na to je posebno ukazala i Evropska komisija u svom godišnjem izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu.⁵

U ovoj studiji tema je, s jedne strane, izbegavanje primene Zakona o javnim nabavkama, a s druge strane, Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama koji je usko povezan sa prvim zakonom i koji se čak zasniva na njegovoj direktnoj primeni u određenim projektima (izbor privatnog partnera u projektima JPP bez elemenata koncesije sprovodi se primenom procedure iz Zakona o javnim nabavkama). Međutim, za razliku od slučajeva pomenutih na početku, na koje su se primenjivali posebni zakoni koji su isključivali primenu Zakona o javnim nabavkama, u ovom slučaju je primenjena procedura koja je javnosti ostala nepoznata, a u pitanju je jedan takođe, važan infrastrukturni projekat. Naime, reč je o izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd centar”, kao i parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja u okviru Prokopa.

Javni poziv za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za zajedničku izgradnju zgrade železničke stanice „Beograd centar”, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja objavila je Republička direkcija za imovinu Republike Srbije dana 16.07.2019. godine na svojoj internet stranici, sa rokom za podnošenje ponuda do 30.08.2019. godine. Tim pozivom sva zainteresovana domaća i strana pravna lica su pozvana da upute pismene ponude za navedenu zajedničku izgradnju. Izgradnja se vrši tako što Republika Srbija ulaže zemljište i omogućava gradnju na već izgrađenim objektima i na svim parcelama u vlasništvu Republike Srbije, koji ispunjavaju sve tehničke uslove za izgradnju, u okviru lokacije obuhvaćene urbanističkim projektom, a potencijalni partner pribavlja svu dokumentaciju neophodnu za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole i finansira izgradnju zgrade železničke stanice, parkinga i komercijalnih sadržaja (zajednička izgradnja).

Prema tekstu Javnog poziva, analizu primljenih ponuda vršila je mešovita radna grupa koju je obrazovala Vlada Republike Srbije a koja se sastojala od predstavnika institucija i to: Ministarstva finansija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije, grada Beograda, Državnog pravobranilaštva, Privrednog društva „Infrastruktura železnice Srbije” i preduzeća za izgradnju železničkog čvora „Beogradčvor” d.o.o.

Kako je navedeno u tom pozivu, posle analize primljenih ponuda nadležni organi Republike Srbije će pokrenuti odgovarajući postupak za izbor partnera radi zajedničke izgradnje zgrade stanice, parkinga i pratećih sadržaja. Nije navedeno koji će to „odgovarajući postupak” biti pokrenut, a iz svega što sledi je očigledno da se nije mislilo ni na jedan konkretan postupak. Isto tako, samim pozivom nisu predviđeni bilo kakvi konkretni uslovi za učešće i izbor partnera-ponuđača, već samo neodređeni parametri kao što su: „odgovarajuće reference, okvirni biznis plan za period od 10 godina, idejno rešenje, planirani način finansiranja izgradnje, planirani rok završetka izgradnje...”.

⁵ Dostupno na:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf

Jedini kriterijum za izbor najpovoljnijeg ponuđača je bila visina ponuđenih ulaganja i vreme završetka radova. Takođe, taj poziv ne sadrži odredbe bilo kog propisa koje bi predstavljale pravni osnov za njegovo objavljivanje.

Posle objavljivanja navedenog javnog poziva, u medijima su se 2019. godine pojavili tekstovi o tome da će potencijalni partner državi Srbiji u izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd centar”, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja biti kompanija „Railway City Beograd”. Naime, prema navodima iz medija, ta kompanija je jedina dostavila pismo o zainteresovanosti za taj posao, a Vlada Republike Srbije se u oktobru te godine saglasila da pristupi pregovorima sa njom.⁶ U dnevnom listu *Politika* je 21.01.2021. objavljen tekst pod nazivom „Gradnja stanične zgrade na Prokopu počinje na jesen”,⁷ u kojem je navedeno da će gradnja stanične zgrade na glavnoj prestoničkoj železničkoj stanici početi u toku jeseni te godine, a da bi prva faza, koja podrazumeva završetak ovog najvažnijeg objekta na „Prokopu”, trebalo da bude završena do kraja 2022. Iz navedenog teksta je jasno da je tu informaciju potvrdila i kompanija „Railway City Beograd”, koju je u aprilu 2019. osnovala kiparska kompanija „Railway City” LTD sa osnivačkim ulogom od 5.900,20 dinara.⁸ Sa tom kompanijom je Direkcija za imovinu i zaključila ugovor sredinom 2020. godine, koji nigde nije javno objavljen i za koji takođe saznajemo iz medija.⁹ Privatni finansijer tog projekta navodno je kompanija „PSP Farman” iz Beograda, preko svoje „ćerke” – pomenute kompanije „Railway City” d.o.o.¹⁰ Ceo projekat se odnosi na izgradnju objekata¹¹ na staničnoj ploči čija ukupna kvadratura iznosi blizu 75.000 m², od čega na staničnu zgradu otpada oko 5.700 m².¹²

Na osnovu svih navedenih podataka, dostupnih jedino u tekstovima objavljenim u medijima ali ne i na internet stranicama nadležnih državnih organa i institucija (nema objavljene odluke o izboru privatnog partnera, niti ugovora koji je sa njim zaključen), jasno je da je država Srbija odlučila da zaobiđe klasičan model javno-privatnog partnerstva, te da pozivom koji ne zahteva ispunjenost bilo kakvih konkretnih i jasnih uslova za ovako skup i kompleksan projekat dobije očigledno unapred poznatog privatnog partnera, osnovanog samo par meseci pre objave javnog poziva.

Pravni osnov za sprovođenje te neimenovane procedure nije bio poznat u vreme objavljivanja pomenutog javnog poziva, a osnov za zaključenje takvog ugovora ne postoji ni danas, što ga u postojećem obliku čini nedozvoljenim za ovakav pravni posao. Naime, zaključeni ugovor nije javno dostupan i ne može se videti kakve obaveze je preuzela država Srbija u saradnji sa privatnim partnerom. Projekat zajedničke izgradnje, gde država daje zemljište i omogućava gradnju na već izgrađenim objektima i na svim parcelama u vlasništvu Republike Srbije, a gde privatni partner pribavlja svu dokumentaciju neophodnu za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole i finansira

⁶ <http://www.politika.rs/sr/clanak/444921/>.

⁷ <https://www.politika.rs/sr/clanak/471278/Gradnja-stanicne-zgrade-na-Prokopu-pocinje-na-jesen>.

⁸ Dostupno na internet stranici agencije za privredne registre:

<https://pretraga2.apr.gov.rs/EnterpriseWebSearchWeb/Details/Details?beid=9916995&rnd=6DB904C54DC849D8D3C6FFD8F3DCE5543E198747>.

⁹ <https://beobuild.rs/prokop-na%C5%A1ao-investitora-p2973.html>

¹⁰ Više o tome dostupno u okviru teksta „Ko stoji iza firme koja gradi Prokop” objavljenog na internet stranici dnevnog lista *Danas*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/ekonomija/ko-stoji-iza-firme-koja-gradi-prokop/>.

¹¹ <https://www.b92.net/lokal/beograd/ekonomija-od-prokopa-do-beograd-centra-uz-stanicu-nicu-poslovni-centar-garaza-promenada-foto-1798085>.

¹² <https://rs.n1info.com/biznis/idejno-resenje-za-prokop-na-javnom-uvidu/>.

izgradnju zgrade železničke stanice, parkinga i komercijalnih sadržaja, predstavlja model koji bi mogao da se sprovede jedino kroz proceduru javno-privatnog partnerstva, a prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik RS”, broj 88/2011, 15/2016 i 104/2016).

Jedino taj zakon predstavlja relevantni propis na osnovu koga se sprovede procedure JPP u Republici Srbiji. Po tom zakonu JPP podrazumeva dugoročnu saradnju javnog i privatnog sektora radi obezbeđenja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja. Predlog projekta javnog tela odobrava Komisija za javno-privatno partnerstvo, i tek nakon tog odobrenja može se pokrenuti postupak izbora privatnog partnera po Zakonu o javnim nabavkama ili posebnoj proceduri koju propisuje Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (ako je sa elementima koncesije). Više je nego očigledno da u konkretnom slučaju ta obavezna procedura uopšte nije sprovedena, pa se postavlja pitanje po kom je osnovu Republika Srbija zaključila sporni ugovor sa novoosnovanom kompanijom, bez ikakvih posebnih pravila i uslova za učešće u proceduri.

U svom odgovoru na kritike javnosti da je prilikom izbora privatnog partnera koji će dobiti pravo da izgradi zgradu stanice, parkinge i prateće komercijalne sadržaje zaobišla primenu zakona koji to reguliše, Republička direkcija za imovinu Srbije je za portal B92Net¹³ saopštila da je taj projekat u svakom svom delu javan i transparentan i potvrđen odgovarajućim odlukama Vlade Republike Srbije. Takođe, Republička direkcija se poziva na nekoliko odredbi dva zakona – Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o javnoj svojini, pokušavajući da na taj način opravda razloge zbog kojih ovaj projekat ne sprovodi kroz proceduru izbora privatnog partnera koja je uređena odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

U pogledu tvrdnje Republičke direkcije da je konkretan projekat bio javan i transparentan, prvo što moramo istaći jeste da u javnom pozivu za prikupljanje pisama o zainteresovanosti potencijalnih privatnih partnera, koji je objavljen na internet stranici Republičke direkcije, nije naveden nijedan od zakona na koje se ta direkcija poziva u svom odgovoru (pomenuti Zakon o planiranju i izgradnji i Zakon o javnoj svojini). Republička direkcija je izričita u tvrdnji da joj odredbe ta dva zakona omogućavaju da ne primenjuje precizno uređenu proceduru izbora privatnog partnera po Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, već proceduru koja je poznata samo Republičkoj direkciji, a koja ne postoji u propisima Republike Srbije.

Podsećamo da će Republika Srbija u konkretnom slučaju uložiti zemljište i omogućiti gradnju na već izgrađenim objektima na parcelama u vlasništvu države, na lokaciji Prokopa u Beogradu, dok će druga strana (privatni partner) pribaviti svu dokumentaciju neophodnu za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole i finansiraće izgradnju zgrade železničke stanice, parkinga i komercijalnih sadržaja na toj lokaciji. Kako je istakla Republička direkcija, nakon izgradnje će zgrada železničke stanice i pripadajući parking biti u isključivoj svojini Republike Srbije, dok će privatni partner steći svojину na objektima komercijalnog sadržaja. Samim tim, očigledno je da Republička direkcija (tačnije, Vlada Republike Srbije) ima nameru da pristupi zajedničkoj izgradnji objekata u okviru (zbog perioda izgradnje sada već antologijske) železničke stanice u Prokopu.

¹³ <https://www.b92.net/lokal/beograd/ekonomija-direkcija-prokop-se-grad-i-u-skladu-sa-zakonom-1802900>.

U svom pomenutom odgovoru objavljenom u medijima, Republička direkcija se dakle poziva na odredbe člana 100 Zakona o planiranju i izgradnji, i člana 15 Zakona o javnoj svojini, za koje tvrdi da joj omogućavaju da ne sprovodi proceduru ustanovljenu Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, a da joj, s druge strane, omogućavaju da u ime Republike Srbije otuđi deo zemljišta u javnoj svojini bez javnog nadmetanja.

Potrebno je istaći da upravo jedna od odredbi pomenutog člana 100 Zakona o planiranju i izgradnji, na koju se poziva Republička direkcija, propisuje da vlasnik građevinskog zemljišta u javnoj svojini (u konkretnom slučaju Republika Srbija) može sa fizičkim ili pravnim licem zaključiti ugovor o zajedničkoj izgradnji jednog ili više objekata samo radi ostvarivanja javno-privatnog partnerstva po proceduri uređenoj Zakonom o javno-privatnom partnerstvu, i ni na jedan drugi način. To je odredba stava 3 tog člana. Ni u jednoj drugoj odredbi tog zakona se ne pominje ugovor o zajedničkoj izgradnji koji bi vlasnik građevinskog zemljišta u javnoj svojini mogao da zaključi sa privatnim partnerom. S druge strane, u članu 15 Zakona o javnoj svojini (na koji se Republička direkcija takođe poziva) predviđena je mogućnost zajedničkog ulaganja kada je u pitanju javna svojina, ali to ulaganje mora da bude u skladu sa zakonom (tako je propisano u toj odredbi), a jedina odredba nekog zakona koja to dozvoljava jeste upravo pomenuti član 100, stav 3 Zakona o planiranju i izgradnji, koji određuje da je to moguće samo radi ostvarivanja projekta javno-privatnog partnerstva na koji se primenjuje Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Dakle, izbor privatnog partnera radi zaključenja ovog ugovora o zajedničkoj izgradnji mora biti sproveden isključivo primenom odredbi Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama uz strogu, formalnu proceduru koja je tim zakonom regulisana.

Smatramo da je za realizaciju ovog projekta Republička direkcija za imovinu morala da sprovede ili jedan objedinjeni postupak javno-privatnog partnerstva, ili više odvojenih postupaka uređenih zakonima Republike Srbije: jedan za javnu nabavku radova izgradnje železničke stanice primenom Zakona o javnim nabavkama, a drugi za prodaju građevinskog zemljišta za izgradnju komercijalnih objekata primenom Zakona o javnoj svojini i drugih relevantnih propisa. Međutim za razliku od toga, Republička direkcija za imovinu se opredelila za to da sprovede postupak koji nije uređen nijednim pravnim aktom, i koji ne obezbeđuje adekvatan nivo transparentnosti, precizne kriterijume za odabir najpovoljnije ponude i mogućnost zaštite prava zainteresovanih partnera.

IV ZAKLJUČAK

Republika Srbija će u konkretnom slučaju uložiti zemljište i omogućiti gradnju na već izgrađenim objektima na parcelama u vlasništvu države, dok će druga strana (privatni partner) pribaviti svu dokumentaciju neophodnu za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole i finansiraće izgradnju zgrade železničke stanice, parkinga i komercijalnih sadržaja na toj lokaciji. Kako je istakla Republička direkcija, nakon izgradnje, zgrada stanice i pripadajući parking će biti u isključivoj svojini Republike Srbije, dok će privatni partner steći svojinu na objektima komercijalnog sadržaja.

Izabran je privatni partner za izgradnju objekata na zemljištu u javnoj svojini, a da pri tome nisu primenjene odredbe ni Zakona o javnim nabavkama, niti Zakona o javno-privatnom partnerstvu, niti su javno objavljeni dokumenti o tome (pre svega, odluka o izboru privatnog partnera i ugovor koji je sa njim zaključen). Smatramo da je za realizaciju tog projekta Republička direkcija za imovinu morala da sprovede ili jedan objedinjeni postupak javno-privatnog partnerstva, ili više odvojenih postupaka uređenih zakonima Republike Srbije: jedan za javnu nabavku radova izgradnje železničke stanice primenom Zakona o javnim nabavkama, a drugi za prodaju građevinskog zemljišta za izgradnju komercijalnih objekata koji će biti u privatnom vlasništvu primenom Zakona o javnoj svojini i drugih relevantnih propisa. Međutim za razliku od toga, Republička direkcija za imovinu se opredelila za to da sprovede postupak koji nije uređen nijednim pravnim aktom Republike Srbije, a koji ne obezbeđuje adekvatan nivo transparentnosti, precizne kriterijume za odabir najpovoljnije ponude i mogućnost zaštite prava zainteresovanih partnera.