О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, према коме Народна скупштина Републике Србије потврђује међународне уговоре када је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ПОТВРЂИВАЊЕ

Финансијски уговор Железничка пруга Ниш−Димитровград између Републике Србије и Европске инвестиционе банке (у даљем тексту: Финансијски уговор), потписан је 31. јануара 2018. године у Београду и потврђен 19. априла 2018. године у Народној скупштини доношењем одговарајућег закона о његовом потврђивању („Службени гласник РС − Међународни уговори”, број 3/18).

Финансијским уговором који је ступио на снагу 24. априла 2018. године, Европска инвестициона банка (у даљем тексту: ЕИБ) је Републици Србији одобрила кредит у износу од 134.000.000 евра за финансирање Пројекта реконструкције железничке пруге Ниш−Димитровград (у даљем тексту: Пројекат).

Наведени пројекат обухвата реконструкцију и модернизацију постојеће једноколосечне пруге Сићево−Димитровград, укључујући обнову инфраструктуре, електрификацију и модернизацију сигнализације и изградњу једноколосечне обилазнице северно од града Ниша. Он је од изузетног значаја за Републику Србију јер је ова пруга део Коридора 10 и представља везу Србије и Бугарске којом се крећу велике количине робе из Турске и са Блиског истока.

Укупна цена коштања пројекта износи 268,28 милиона евра од којих се 134 милиона евра обезбеђује кредитом ЕИБ, 61,24 милиона евра из буџета Републике Србије, а 73,04 милиона евра у виду донације Инвестиционог оквира за западни Балкан (WBIF).

У вези са финансирањем и реализацијом овог пројекта, осим Финансијског уговора од 31. јануара 2018. године, који се односи на финансијка питања, договорене услове коришћења зајма и дефинисане обавезе Зајмопримца и Зајмодавца, 3. септембра 2018. године закључен је и Споразум о спровођењу Пројекта између Републике Србије, коју представља министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Акционарског друштва за управљање јавном железничком инфраструктуром „Инфраструктура Железнице Србије” и ЕИБ (у даљем тексту Споразум о Пројекту), у који су инкорпориране све одредбе у вези са имплементацијом Пројекта, као и обавеза спровођења поступака јавних набавки по правилима ЕИБ-а, а не према домаћем законодавству. На тај начин су јасно раздвојене улоге и обавезе Зајмопримца (надлежност Министарства финансија), Промотера (надлежност Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре) и Крајњег корисника (надлежност „Инфраструктуре Железнице Србије” а.д.).

Финансијски уговор не садржи било какву одредбу у вези са поступцима јавних набавки, за разлику од раније закључених уговора са ЕИБ-ом за финансирање других пројеката у Републици Србији, које је било потребно истовремено и у јединственом пакету анексирати, управо због измене и допуне ове одредбе, потписивањем Уговора о изменама и допунама финансијских уговора 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 и 82.640 између Републике Србије и Европске инвестиционе банке („Службени гласник РС − Међународни уговори”, број 11/17). Meђутим, ни за један од тих пројеката до сада нису била потписана два уговора, који јасно разграничавају финансијске обавезе од обавеза које се односе на реализацију самог пројекта.

Одредбама Споразума о Пројекту, између осталог, дефинисан је начин спровођења јавних набавки у складу са правилима из Водича за набавке ЕИБ-а, док се за решавање у другом степену по приговорима заинтересованих страна, односно заштиту права понуђача, примењује Закон о јавним набавкама Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и сходно томе, укључује надлежност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Комисија). Међутим, Споразум о Пројекту не подлеже поступку ратификације.

Имајући у виду да се у тачки (б) Преамбуле ратификованог Финансијског уговора, врши позивање на Споразум о Пројекту који је закључен 3. септембра 2018. године, то је био правни основ да се одредбе овог споразума у вези са поступком јавних набавки тумаче и примењују као да су садржане у Финансијском уговору, односно Закону о потврђивању Финансијског уговора који је донела Народна скупштина.

Након што је Финансијски уговор ратификован, а Споразум о Пројекту потписан, ЕИБ је у комуникацији са Комисијом закључила да је ипак неоходно да се одредба о процедури набавке из Споразума о Пројекту угради и у Финансијски уговор, кроз потписивање Анекса број 1 тог уговора, који ће бити потврђен у Народној скупштини Републике Србије у форми закона. Једино на тај начин би се, због недостатка механизма заштите права понуђача када су у питању набавке које се спроводе према правилима ЕИБ-а, укључила примена домаћег Закона о јавним набавкама у погледу надлежности Комисијe за решавање у другом степену по приговорима, уколико их буде било.

Дакле, како би се предупредили евентуални проблеми који могу настати у поступку решавања по приговорима понуђача, приликом спровођења јавних набавки за потребе овог пројекта, што би зауставило његову реализацију (имамо такво искуство код појединих пројеката финансираних из средстава ЕИБ-а), потписан је Анекс број 1 Финансијског уговора Железничка пруга Ниш−Димитровград од 31. јануара 2018. године, између Републике Србије и Европске инвестиционе банке, у Београду 19. октобра 2018. године и у Луксембургу 26. октобра 2018. године.

Наиме, у пракси је долазило до проблема приликом реализације појединих пројеката финансираних из средстава ЕИБ-а јер се јавне набавке спроводе према правилима ЕИБ, садржаним у Водичу за набавке. Међутим, Водич не прописује детаље процедуре за спровођење набавке, већ само начела на којима је потребно да процедура буде утемељена, као што су транспарентност, отвореност, међународни карактер набавке, недискриминација, доступност под истим условима инструмената за заштиту права понуђача и сл.

За разлику од ЕИБ-а, правила других међународних финансијских институција прописују детаље процедуре за спровођење набавки, укључујући и поступак по приговорима заинтересованих страна у поступцима, односно заштиту права понуђача, па са њиховом применом у пракси нема проблема, јер је у потпуности искључена примену домаћег Закона о јавним набавкама.

Када је у питању спровођење јавних набавки у циљу реализације пројектних зајмова ЕИБ-а, ратификовани финансијски уговори упућују на Водич за набавке ове банке, чиме ограничавају примену домаћег Закона о јавним набавкама, иако ce у пракси набавке скоро у потпуности спроводе управо према одредбама овог закона, који је усклађен са прописима ЕУ.

Кључни проблем је била надлежност за решавање у другом степену по приговорима заинтересованих страна у поступцима јавних набавки. Наиме, с обзиром на то да финансијски уговори, закључени са ЕИБ-ом ограничавају примену домаћег Закона о јавним набавкама, истовремено искључују и надлежност Комисије, за решавање у другом степену по приговорима. ЕИБ, с друге стране, не узима у разматрање приговоре као што то чине друге међународне финансијске институције, што практично значи да механизам заштите права понуђача, када су у питању набавке које се спроводе по правилима ове банке, заправо и не постоји. У свим оваквим случајевима до сада, Комисија је по правилу одбацивала приговор због ненадлежности, позивајући се управо на чињеницу да је реч о поступку који се не спроводи по правилима прописаним домаћим Законом о јавним набавкама, већ по правилима прописаним Водичем за набавке ЕИБ-а.

Анексом број 1 Финансијског уговора, чије је потврђивање предмет овог закона, у постојећи Финансијски уговор уводи се истоветна одредба из Споразума о Пројекту која гласи:

„**Члан 6.6 (Процедура набавке)**

Зајмопримац ће набавити опрему, обезбедити услуге и наручити радове за Пројекат према процедурама за набавку договорених са Банком, на задовољавајући начин за Банку, а који одговарају политици као што је објашњено у Водичу за набавке.

Провера поступака по правним лековима, као што је предвиђено у српском законодавству, биће на располагању било којој страни која је имала интерес за добијање одређеног уговора и која је била оштећена или ризикује да буде оштећена од наводног кршења.ˮ

На овај начин омогућено је успостављање функционалног механизма правних лекова, односно правног основа да Комисија преузме надлежност за процедуре контроле тендерских поступака и у овом пројекту, на исти начин као што је то учињено Законом о потврђивању Уговора о изменама и допунама финансијских уговора 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 и 82.640 између Републике Србије и Европске инвестиционе банке, а све у циљу превазилажења проблема који су у претходном периоду доводили до застоја у реализацији појединих пројеката финансираних из зајмова ЕИБ-а.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Одредбом члана 1. предвиђа се потврђивање Анекса број 1 Финансијског уговора Железничка пруга Ниш−Димитровград од 31. јануара 2018. године између Републике Србије и Европске инвестиционе банке, који је потписан у Београду, 19. октобра 2018. године и 26. октобра 2018. године у Луксембургу, у оригиналу на енглеском језику.

Одредба члана 2. садржи текст Анекса број 1 Финансијског уговора Железничка пруга Ниш−Димитровград од 31. јануара 2018. године између Републике Србије и Европске инвестиционе банке, у оригиналу на енглеском језику и у преводу на српски језик.

Одредбом члана 3. уређује се ступање на снагу овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлози за доношење овог закона по хитном поступку, сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 − пречишћен текст) произилазе из чињенице да је ступањем на снагу Анекса број 1Финансијског уговора, условљено објављивање тендера за избор извођача радова и почетак радова на Пројекту.