

# REGULACIJA PROMOTIVNIH AKTIVNOSTI JAVNIH ENTITETA U MEDIJSKOM SEKTORU

Transparentnost Srbija

oktobar 2020

dopunjeno u maju 2021, septembru 2022 i julu 2024

**Za izdavača:**

Bojana Medenica

**Autori:**

Miloš Stojković

Nemanja Nenadić

Saša Varinac

1

Dopune iz 2022 i 2024: Nemanja Nenadić

**oebs** Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju  
**Misija u Srbiji**

Objavlivanje ovog istraživanja pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izraženi u ovom istraživanju pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

## Sadržaj

REGULACIJA PROMOTIVNIH AKTIVNOSTI JAVNIH ENTITETA U MEDIJSKOM SEKTORU .....	1
1. UVOD .....	4
Odnos javnog oglašavanja i sufinansiranja medijskih programa.....	4
Dosadašnji predlozi organizacije Transparentnost – Srbija.....	6
Prepoznavanje problema u Medijskoj strategiji.....	7
Mogući načini realizacije mere 2.3. iz Medijske strategije .....	9
Mera 2.3. u usvojenom Akcionom planu za period 2020-2022 .....	12
Osvrt na nacrt novog Akcionog plana.....	15
Raniji pokušaji regulacije .....	17
Izrada Zakona o javnom informisanju i medijima .....	20
2. DEFINICIJE I POJAVNI OBLICI JAVNOG OGLAŠAVANJA I JAVNOG OBAVEŠTAVANJA.....	22
3. TRANSPARENTNOST .....	26
4. OBJEKTIVNOST I OPRAVDANOST JAVNOG OGLAŠAVANJA / OBAVEŠTAVANJA I ZABRANA DISKRIMINACIJE.....	32
5. DEFINISANJE NEDOZVOLJENIH VIDOVA PROMOCIJE .....	39
6. SPONZORSTVA, DONACIJE I POKLONI .....	44
Zakon koji uređuje samo primanje donacija .....	44
Pokloni .....	44
Sponzorstvo.....	44
Raspolaganje sredstvima u javnoj svojini .....	45
Pravila za javna preduzeća.....	47
Šta će promeniti Zakon o upravljanju privrednim društvima.....	49
Zaključci povodom donacija i sponzorstava .....	50
7. POJEDINA OTVORENA PITANJA .....	52
Prenosi skupštinskih sednica .....	52
(Ne)mogućnost javno-privatnog partnerstva .....	54
Ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji.....	56
8. NAČIN UREĐENJA I NADZOR .....	58

9. MOGUĆNOST OGRANIČENIH DOPUNA PROPISA O JAVNIM NABAVKAMA .....	60
Predlozi za izmenu i dopunu Zakona o javnim nabavkama.....	60
Predlog odredbi za podzakonski akt.....	62
Predlog za odredbe posebnog akta naručioca .....	65

# 1. UVOD

## Odnos javnog oglašavanja i sufinansiranja medijskih programa

U ranijim pokušajima medijske reforme nedovoljno je pažnje bilo posvećeno pitanju javnog oglašavanja i obaveštavanja, a vidljivih pomaka nije bilo ni tokom sprovođenja aktuelne Medijske strategije. U toku izrade zakona koji tangiraju medijski sektor, često se moglo čuti da je ova oblast ostala neregulisana, iako se kroz razne oblike poslovanja sa državom medijima dodeljuju značajna sredstva. Zbog visine tih sredstava i značajnog udela u prihodima pojedinih medija, sa jedne strane, i neuređenog načina dodele sredstava, javlja se mogućnost ugrožavanja nezavisnosti medija i stvaranja nejednakog položaj aktera na medijskom tržištu.

Sredstva namenjena javnom oglašavanju treba razmatrati zajedno sa različitim vidovima državne pomoći, a naročito sa projektnim sufinansiranjem, jer se jedino na taj način može steći celovita predstava, kako o državnim davanjima za medije, tako i o politici u ovoj oblasti. Međutim, u dosadašnjem planskim, normativnim i analitičkim dokumentima daleko više pažnje bilo poklonjeno projektnom sufinansiranju. Pojedini dokumenti su čak i problem državnog finansiranja medija svodili na preciznije uređenje sistema projektnog sufinansiranja, potencirajući ipak potrebu transparentnosti i kod ove vrste davanja iz javnih sredstava prema medijskom sektoru.<sup>1</sup> U drugim dokumentima se u javnom oglašavanju prepoznaje svojevrsna „opasnost“ po sistem projektnog sufinansiranja<sup>2</sup>.

Mada su pravni osnovi i svrha finansiranja medija od strane javnih entiteta kod javnog oglašavanja i kod projektnog sufinansiranja različiti, među njima postoji povezanost, kako iz ugla države, kao davaoca sredstava, tako i iz ugla medija, kao primalaca. Oglašavanje javnih entiteta obuhvata i one vidove aktivnosti čija je svrha ostvarivanje nekog segmenta javnog interesa utvrđenog u propisima (npr. kod obaveznog oglašavanja javnih prodaja ili zapošljavanja), odnosno aktivnosti koje imaju svrhu informisanja građana o naročito bitnim pitanjima koja se odnose na oblast rada javnih entiteta (npr. promocija novih zakonskih mehanizama, informisanje građana o promeni procedura). U tim slučajevima je javni entitet onaj ko određuje sadržinu oglašavanja i javni interes koji se ostvaruje tim oglašavanjem. S druge strane, kada je reč o projektnom sufinansiranju, mediji su ti koji bi trebalo da ostvare javni interes, putem proizvodnje i plasiranja (nedostajućih) medijskih sadržaja, predstavljajući javnim entitetima svoje planirane programe i tražeći budžetsku podršku za njihovu realizaciju.

<sup>1</sup> Videti dokument Prilozi za izradu strategije razvoja sistema javnog informisanja u Srbiji za period 2018 – 2022, Zajednički stavovi Nezavisnog udruženja novinara Srbije, Nezavisnog društva novinara Vojvodine, Asocijacije nezavisnih elektronskih medija, Asocijacije lokalnih nezavisnih medija „Lokal press“ i Asocijacije onlajn medija, avgust 2017. godine.

<sup>2</sup> Videti na primer dokument Javne nabavke u medijskoj sferi, koji je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrasi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TIOnW9>.

Iako ukupna visina sredstava koja će u krajnjoj liniji doći do medija na jedan ili na drugi način nije ograničena, niti je formalno međusobno uslovljena, određeni uticaj jednog izdvajanja na drugo u praksi postoji. Ukoliko javni entiteti troše veću količinu raspoloživih sredstava na oglašavanja, sponzorstva i druge vidove finansiranja medija, manje će biti novca koji se može iskoristiti za finansiranje svih drugih potreba, uključujući i sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa. To važi ne samo za korisnike budžeta, već posredno i za sredstva kojima raspolažu javna preduzeća i druga preduzeća u državnom vlasništvu – ukoliko budu izdvajali više novca nego što je realno potrebno za oglašavanje (uključujući i sponzorstva), biće manji deo viška prihoda koji će na kraju preneti u budžet svojih osnivača.

Slično tome, kroz finansiranje medija iz javnih izvora na druge načine osim kroz projekte, smanjuju se njihove potrebe za drugim vidovima finansiranja. Kada prihodi po osnovu javnog oglašavanja, za ono što javni entiteti nametnu kao prioritet, postanu značajan ili dominantan izvor finansiranja, to smanjuje potrebu da se sredstva traže za podršku kvalitetnim programima od javnog interesa čiju sadržinu kreiraju sami mediji.

O specifičnom vidu međusobne uslovljenosti novca koji subjekti javnog sektora izdvajaju za medijske projekte i onog koji izdvajaju za medijske usluge govori se u kontekstu primene rešenja iz novog (2023) Zakona o javnom informisanju i medijima<sup>3</sup>. Sumnja se, naime, da je uvođenje obaveze lokalnim samoupravama da kod konkursa primene kriterijum „mera u kojoj se medij putem koga će biti realizovan projekat pridržava profesionalnih i etičkih standarda“, navela mnoge gradove i opštine da drastično umanje izdvajanja za medijske konkurse, a da sa druge strane, povećaju izdvajanja za nabavke medijskih usluga, gde se ovaj kriterijum ne primenjuje.<sup>4</sup> Ukoliko je ova teza tačna, rešenja bi morala biti dvojaka. Jedno je da se odredi minimum sredstava koja bi jedinice lokalne samouprave obezbeđivala za finansiranje medijskih programa na konkursima. Takav predlog je postojao i tokom javne rasprave o nacrtu aktuelnog Zakona, ali je odbijen jer „nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu“<sup>5</sup>. Uporedo sa obezbeđivanjem adekvatnog nivoa finansiranja projekata iz budžeta, treba obezbediti da se standardi, koji su već uspostavljeni kod dodele sredstava na konkursima primene i na nabavku usluga od izdavača medija.

Ništa manje značajno je rešiti pitanje primene istih standarda i na druge vidove davanja javnog sektora medijima (npr. pokloni, donacije, sponzorstva), jer dosadašnja praksa ukazuje na to da se samo takvim sveobuhvatnim pristupom može sprečiti odlivanje javnih sredstava ka medijima koji krše propise ili ne poštuju profesionalne standarde.

<sup>3</sup> "Sl. glasnik RS", br. 92/2023.

<sup>4</sup> <https://nuns.rs/36-lokalnih-samouprava-znatno-umanjile-sredstva-za-medijske-konkurse/>

<sup>5</sup> Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu Zakona o javnom informisanju i medijima, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, 2023, dostupno na internet stranici MIT, putem sledećeg linka:

<https://mit.gov.rs/extfile/sr/2861/Izve%C5%A1taj%20sa%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20zakon%20ao%20javnom%20informisanju%20i%20medijima.pdf>, pristupljeno 6.7.2024.

## Dosadašnji predlozi organizacije Transparentnost – Srbija

Transparentnost Srbija se ovim pitanjima intenzivno bavi od vremena donošenja prethodnog paketa medijskih zakona i Zakona o oglašavanju 2015. godine. U okviru posebne analize<sup>6</sup>, uočena je potreba da se, između ostalog, postave čvršće garancije javnosti rada državnih organa, da se isključe neopravdani izuzeci u Zakonu o javnim nabavkama i uredi specifičnosti državnog oglašavanja u posebnom pravnom aktu, da se smanji prostor za diskreciono odlučivanje kod oglašavanja i sponzorstava javnih preduzeća i uspostavljanje nadzora kod preduzeća koja nisu monopolisti. U posebnoj studiji Transparentnost je utvrdila ozbiljne nedoslednosti, neracionalno upravljanje javnim resursima, nedovoljnu javnost podataka i nadzor, kao i pojedine slučajeve kršenja postojećih zakona od strane republičkih javnih preduzeća.<sup>7</sup> Predlozi koji su dati u procesu donošenja Zakona o javnim nabavkama iz 2020. su samo delimično prihvaćeni<sup>8</sup>. TS takođe uređivanje ovih pitanja redovno navodi kao jedan od prioriteta za svaku novu Vladu i svaki novi skupštinski saziv, kada je reč o borbi protiv korupcije<sup>9</sup>.

Predlozi za Regulisanje promotivnih aktivnosti javnog sektora predstavljani su na konferenciji održanoj 30.10.2020. putem on-line platforme<sup>10</sup> i objavljeni na internet stranicama TS<sup>11</sup> i Misije OEBS-a u Srbiji.

TS je, pored toga, na više skupova koji je organizovala radna grupa Nacionalnog konventa za Evropsku uniju (Poglavlje 5 – Javne nabavke)<sup>12</sup>, pokušala da dođe do saznanja o tome šta je preduzeto radi realizacije delova

<sup>6</sup> Začarani krug oglašavanja javnog sektora – davno poznati problemi i neznano vreme rešavanja, Transparentnost-Srbija, 2017, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TwCJYL>, pristupljeno 28.10.2020.

<sup>7</sup> Politički uticaj na javna preduzeća i medije, Transparentnost Srbija, 2017, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2HxTVLb>, pristupljeno 28.10.2020.

<sup>8</sup> Više o tome: Komentari i predlozi za dopunu predloga ZoJN, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kFfJCW>, i Primedbe na Nacrt zakona o javnim nabavkama, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kDfVCg>, pristupljeno 28.10.2020. godine.

<sup>9</sup> Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji 2020-2024 i glavni zadaci za 2020/2021, Transparentnost Srbija, 2020, dostupno na internet stranici Transparentnost Srbija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/35NsSUi>, pristupljeno 28.10.2020. godine. Predlozi za prioritete nove Vlade i novog saziva Narodne skupštine 2022-2026, Koalicija prEUgovor, 2022, putem sledećeg linka: <https://preugovor.org/Prakticne-politike/1725/Predlozi-za-prioritete-nove-Vlade-i-novog-saziva.shtml>, pristupljeno 6.7.2024.

<sup>10</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/11691-regulacija-promotivnih-aktivnosti-javnih-entiteta-u-medijskom-sektoru>

<sup>11</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/REGULACIJA%20PROMOTIVNIH%20AKTIVNOSTI,%20MEDIJSKI%20SEKTOR.pdf>

<sup>12</sup> Predlozi za izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama, Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 5, jul 2023, dostupno putem sledećeg linka: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/12183-sastanak-radne-grupe-nacionalnog-konventa-za-evropsku-uniju-za-poglavlje-5>, pristupljeno 6.7.2024.

Akcionog plana za sprovođenje Medijske strategije koje se odnose na izmene Zakona o javnim nabavkama. Iz odgovora predstavnika Kancelarije za javne nabavke na ovom i potonjim sastancima, nedvosmisleno se moglo zaključiti da rad na ovim izmenama ne samo da nije bio započet na vreme, već da nije postojala volja ni da se to učini naknadno<sup>13</sup>. Štaviše, predlog Radne grupe NKEU za Poglavlje 5, da bi „... nabavke medijskih usluga trebalo urediti posebnim normama, kao što je predviđeno aktuelnom medijskom strategijom“,<sup>14</sup> ne samo da nije prihvaćen, već se u objavljenim podacima iz procesa javnih konsultacija ne navode razlozi za to<sup>15</sup>.

## Prepoznavanje problema u Medijskoj strategiji

Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji u periodu od 2020. do 2025. godine<sup>16</sup> (Medijska strategija) prepoznaje različite vidove dodele sredstava medijskom sektoru. Strategija ukazuje da poremećaje na medijskom tržištu, odnosno funkcionisanju tržišnih mehanizama uslovljavaju i različiti vidovi dodele javnih sredstava, a naročito stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjenja ostvarenja javnog prihoda, kojim izdavači medija stiču povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, a čiji pojavnici oblici mogu biti različiti<sup>17</sup>.

Radi prevazilaženja problema poremećaja na medijskom tržištu, Medijska strategija predlaže meru smanjena i činjenja transparentnim uticaja države na medijskom tržištu, a kako bi postojali jednaki tržišni uslovi za sve medije<sup>18</sup>. Indikatori za ostvarivanje ove mere se odnose prevashodno na kreiranje ili izmenu regulatornog okvira. Između ostalog, planira se i kreiranje regulatornog okvira u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira, kao i propisivanje ograničenja za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti.

Dakle, kao jedan od indikatora za ostvarenost ciljeva Medijske strategije navodi se i kreiranje regulatornog

---

<sup>13</sup> Sednica radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 5 (javne nabavke), 21.12.2021, iz izlaganja direktorke Kancelarije, Sandre Damčević, dostupno na <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/konferencije/12183-sastanak-radne-grupe-nacionalnog-konventa-za-evropsku-uniju-za-poglavlje-5>, pristupljeno 15.10.2022, i da se Kancelarija izričito protivi uređivanju ovog pitanja kroz Zakon o javnim nabavkama. Iste informacije su potvrdili predstavnici KJN i tokom narednih sastanaka Radne grupe, tokom 2022. i 2023. godine, kao i u procesu izrade nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (sastanci radne grupe i tematskih podgrupa u periodu mart-avgust 2023).

<sup>14</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/ZoJN\\_-\\_predlozi\\_Konventa.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ZoJN_-_predlozi_Konventa.pdf)

<sup>15</sup> Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, portal eKonsultacije, jun – avgust 2023, više dokumenata, dostupno putem sledećeg linka: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/211/4>, pristupljeno 6.7.2024.

<sup>16</sup> Službeni glasnik RS, broj 11/20.

<sup>17</sup> Medijska strategija, strana 19.

<sup>18</sup> Ibid, strana 54.

okvira za javno oglašavanje i javno obaveštavanje (i sponzorstvo koje predstavlja jedan vid oglašavanja), koji do sada nisu specifično regulisani pa su se na njih primenjivali najrazličitiji (opšti) zakoni, čiji primarni fokus nije rešavanje problema koje prepoznaje medijska strategija.

Naime, u oblasti javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, problem se, kao i kod svih drugih vidova dodele javnih sredstava medijima, svodi na potencijalnu „kupovinu medijskog uticaja“ (u smislu koruptivnog potencijala javnih sredstava po medije), samim tim i na posredan negativan uticaj na medijski pluralizam. Na drugoj strani se problem odnosi i na potencijalni negativni uticaj na tržište, odnosno na realnu mogućnost da dodeljena sredstva dovedu do neravnopravnosti tržišnih aktera kroz favorizovanje određenih medija i stvaranje drugih poremećaja na tržištu.

Ako se posmatraju raniji pokušaji da se ova oblast zakonodavno uredi, može se zaključiti da su postojali propisi koji su regulisali neki od segmenata oglašavanja javnih entiteta. Ipak, kada se u celini posmatra problem „kupovine uticaja u medijima“, odnosno potencijalni negativni uticaj na uređivačku nezavisnost i medijski pluralizam, čini se da je vrlo malo urađeno na regulatornom planu. U ovom dokumentu ćemo zato navesti i te ranije pokušaje regulacije, koji sadrže rešenja koja bi mogla da posluže kao smernice za pravac uređenja određenog segmenta javnog oglašavanja/obaveštavanja. Analiziraćemo i trenutni okvir koji uređuje pitanje javnog obaveštavanja i oglašavanja, a potom dati i predloge kako bi pojedina zakonodavna rešenja mogla da izgledaju.

Dodatno, ova analiza je posvećena i pojedinim drugim vidovima teretnih i besteretnih ugovora koje u praksi zaključuju ili bi mogli da zaključuju organi javne vlasti sa osnivačima i izdavačima medija, a čija realizacija može dovesti do sličnih poremećaja na medijskom tržištu ili u pogledu racionalnog korišćenja javnih resursa.

Polazeći od ciljeva Medijske strategije, čini se da se osnovni izazovi na koje bi trebalo odgovoriti u postupku izmene ili donošenja nove regulative mogu svesti na sledeća pitanja:

- **Definisanje javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja**, koje bi trebalo regulisati specifičnom regulativom;
- **Transparentnost**: Omogućavanje dostupnosti podataka o javnom obaveštavanju i javnom oglašavanju kroz postojeće registre ili kroz nove evidencije;
- **Objektivnost i opravdanost javnog oglašavanja/obaveštavanja i zabrana diskriminacije**: kroz razmatranje koji bi bili objektivni i proverljivi kriterijumi za odabir medija kroz koje će se plasirati javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i odgovor na pitanje da li su neki vidovi ovih vrsta promocije uopšte dozvoljeni i opravdani;
- **Definisanje nedozvoljenih vidova promocije**, koji se često mogu naći u praksi dodele javnih sredstava, o čemu će u nastavku biti više reči;
- **Utvrđivanje drugih vidova teretnih i besteretnih poslova** između organa vlasti sa jedne i osnivača ili izdavača medija sa druge strane, te potrebe i mogućnosti za uvođenjem dodatnih pravila koja bi obavezivala organe javne vlasti kod zaključivanja takvih ugovora.

Kao dodatno pitanje nameće se i to u kom zakonu bi se regulisala sva ta pitanja, ko bi bio zvanični predlagač tog zakona, a ko ovlašćen da sprovodi nadzor nad njegovom primenom. Ova pitanja nisu sporedna i formalna,



kako na prvi pogled izgledaju, na šta ukazuje iskustvo iz perioda nakon usvajanja medijskih zakona (2014. godine), kada je došlo do značajnih neslaganja između dva ministarstva – Ministarstva kulture i informisanja (koje je ovlašćeni predlagač medijskih zakona) i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija (koje je ovlašćeni predlagač zakona o oglašavanju). Pored toga, za uređivanje pitanja javnog oglašavanja od velikog značaja su i odredbe brojnih drugih propisa, za čije donošenje, izmenu i sprovođenje su nadležni drugi organi. Na sličan način, kao što je već opisano, do neslaganja nadležnih državnih organa je došlo tokom primene Medijske strategije, u vezi sa ispunjavanjem obaveza koje su utvrđene u Akcionom planu.

U pogledu drugih vidova ugovaranja pitanje propisa kroz čije dopune bi trebalo obezbediti ostvarivanje ciljeva Medijske strategije je još složenije. Naime, sloboda ugovaranja i postupci koje bi trebalo sprovesti pre zaključenja ugovora su uređeni delom kroz pravila o raspolaganju stvarima u javnoj svojini, budžetskim propisima, posebnim propisima koji uređuju rad javnih preduzeća i drugih preduzeća u državnom vlasništvu, propisima o donacijama i humanitarnoj pomoći, dok za neke ugovore posebna pravila koja se odnose na organe javne vlasti nisu ni propisana, već se primenjuju opšti propisi (npr. Zakon o obligacionim odnosima).

## Mogući načini realizacije mere 2.3. iz Medijske strategije

U očekivanju donošenja Akcionog plana za sprovođenje „Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina“, Transparentnost Srbija je oktobra 2020. predstavila kratku analizu činilaca koje je pri tome trebalo imati u vidu. Komentari na usvojeni Akcioni plan dati su u narednom poglavlju.

9

Najsigurniji put za uspešnu realizaciju aktivnosti u okviru mere 2.3. „Smanjen i učinjen transparentnim uticaj države na medijskom tržištu kako bi postojali jednaki tržišni uslovi za sve medije“, koji bi obezbedio što veći nivo koordinacije pri njihovom sprovođenju i najbolje razumevanje specifičnih problema koje bi trebalo rešiti, jeste onaj kod kojeg bi vodeću ulogu imao organ državne uprave koji je resorno nadležan za pitanja u vezi sa radom medija – Ministarstvo kulture i informisanja. Druga resorna ministarstva i drugi državni organi bi kod takvih reformi imali veoma bitnu ulogu, da obezbede da rešenja budu konzistentna sa ostatkom pravnog sistema, ali se od njih ne može očekivati da na pravi način prepoznaju specifične izazove koje treba rešiti u medijskoj sferi.

Reforme koje su potrebne u ovoj oblasti tiču se pitanja koja na sistemski način uređuje nekoliko zakona. Između ostalog, to su oblast dodele državne pomoći, javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava i oglašavanje. Međutim, cilj reformi na osnovu Medijske strategije nije uređivanje tih oblasti na sistemski način, već samo onih pitanja koja je neophodno razrešiti sa stanovišta zadovoljenja javnog interesa u medijskoj sferi. Pri tom, to treba učiniti tako da se ne remeti ostvarivanje onih ciljeva zbog kojih je donet Zakon o javnom informisanju i medijima, a pre svega sistema koji kada je reč o finansiranju rada medija iz javnih izvora daje primat finansiranju medijskih sadržaja od javnog interesa koji se ostvaruje preko medija. Sve problematične pojave u ovoj oblasti, koje su identifikovane tokom izrade Medijske strategije i koje bi trebalo rešavati u njenoj primeni imaju za zajedničku karakteristiku da remete upravo ostvarivanje tog cilja.

Zbog toga bi reforme koje su potrebne u ovoj oblasti bilo najprimerenije uređivati bilo kroz opšti zakon koji uređuje rad medija, Zakon o javnom informisanju i medijima, ili kroz poseban zakon koji bi se bavio samo tim

pitanjima. Druga rešenja su takođe pravno moguća, to jest da se reforme realizuju kroz promene u pojedinim sistemskim zakonima (dopune Zakona o kontroli državne pomoći, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o oglašavanju itd.), ali bi se one daleko teže sprovele. Iskustvo u primeni prethodne Medijske strategije pokazuje da je značajno teže obezbediti odgovarajući nivo razumevanja specifičnih medijskih problema i volje da se oni reše prilikom donošenja sistemskih zakona u pojedinim oblastima za koja su nadležni drugi organi državne uprave. Pored toga, svaka izmena sistemskih zakona u tim oblastima podleže procesu usaglašavanja, gde značajnu ulogu pored državnih organa Republike Srbije i zainteresovane domaće javnosti imaju i relevantne međunarodne organizacije (npr. međunarodne finansijske institucije, Evropska unija), zbog čega su ti procesi nužno sporiji. Taj niz činilaca može značajno omesti ostvarivanje ciljeva Medijske strategije.

Tako bi, u okviru tačke 2.3.1<sup>19</sup> (iz Strategije) rešavanje problema zahtevalo dopunu Zakona o kontroli državne pomoći<sup>20</sup>, koji je donet pre manje od godinu dana, nakon dugotrajnog procesa usaglašavanja. Umesto toga, bilo bi bolje da se pitanja urede kroz dopune (ili donošenje posebnog) zakona iz medijske sfere, pri čemu bi se propisala samo ona pravila koja su specifična za oblast medija, bez zadiranja u opšti sistem dodele i kontrole dodele državne pomoći. Uređivanje tih pitanja u medijskom zakonu omogućilo bi da se obuhvate i ona pitanja koja su zbog vrednosti ili načina dodele sredstava izuzeta iz opšteg režima kontrole državne pomoći, a bez krupnijih intervencija u samom sistemskom Zakonu o kontroli državne pomoći. Nosilac bi zato trebalo da bude Ministarstvo kulture i informisanja, a Ministarstvo finansija bi bilo partner u sprovođenju.

Slično stoje stvari i kada je reč o aktivnosti 2.3.2<sup>21</sup>, jer bi tu posebna pravila o javnom oglašavanju i javnom obaveštavanju predstavljala zakonsku intervenciju po pitanjima koja aktuelni Zakon o oglašavanju gotovo da ne uređuje uopšte. Pored Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, kao glavne partnerske institucije, ovde bi značajnu ulogu trebalo da imaju i drugi državni organi, kao partneri, zato što bi zakonska intervencija zadirala u pitanja obaveza ili samostalnih odluka državnih organa i privrednih društava u državnom vlasništvu da vrše oglašavanje, pa tek potom načina na koji će to činiti (sadržina oglasne poruke). Taj širi krug partnerskih organa iz državne uprave podrazumevao bi ministarstva u čijim nadležnostima je propisivanje obaveze oglašavanja ili davanje mogućnosti organima i organizacijama javnog sektora da se oglašavaju. Među njima pre svega treba izdvojiti Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo privrede (zbog nadležnosti u oblasti javnih preduzeća i drugih preduzeća u državnom vlasništvu).

Zbog potrebe da se ove norme usklade i sa drugim obavezama obaveštavanja građana o bitnim pitanjima o njihovom radu (ne samo kroz plaćeno ili neplaćeno oglašavanje), imalo bi smisla uključiti u konsultacije i druge institucije, poput Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i službe i kancelarije Vlade koje se bave pitanjima reformi u oblasti elektronskih komunikacija.

<sup>19</sup> izmenama regulative unaprediti sistem državne pomoći u medijskom sektoru, koji bi se zasnivao na principima transparentnosti, objektivnosti, predvidivosti, preciznosti i nediskriminacije (ravnopravnog tretmana svih medija) i uz neremećenje tržišnih mehanizama, a naročito u pogledu uspostavljanja jasnih, transparentnih i nediskriminatornih uslova za kreditiranje poreskih obaveza i drugih obaveza prema javnom sektoru;

<sup>20</sup> Službeni glasnik RS, broj 73/19

<sup>21</sup> kreirati regulatorni okvir u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira.

Kada je reč o aktivnosti 2.3.3<sup>22</sup>, slično kao i kod tačke 2.3.1, Zakon o javnim nabavkama<sup>23</sup> je tek nedavno počeo da se primenjuje (1.7.2020), nakon višegodišnjeg čekanja na donošenje novog akta i konsultacija, kako sa domaćim, tako i sa međunarodnim akterima. Prilikom tih reformi nisu bile uzete u obzir sve opravdane primedbe i inicijative medijskog sektora. Kao osnovni razlog navedeno je da je Zakon usklađivan sa pravilima EU, iako su i predstavnici Delegacije EU više puta napomenuli da to što su propisi u jednom trenutku usklađeni sa tim pravilima ne znači da se ne mogu menjati i poboljšavati. U vezi sa tim naročito treba naglasiti da EU pravila ne uređuju sva bitna pitanja i specifične probleme koji su prepoznati u Republici Srbiji u vezi sa nabavkom medijskih usluga. Nesumnjivo, kao partneri Ministarstva kulture i informisanja u zakonodavnoj reformi u ovoj oblasti, trebalo bi da budu prepoznati Ministarstvo finansija, zatim Kancelarija za javne nabavke (organ državne uprave sa statusom posebne organizacije), ali i drugi organi koji uređuju pojedina pitanja od značaja za ovu oblast (npr. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u vezi sa pojedinim tipovima nabavki usluga koje vrše državni organi i lokalne samouprave, Ministarstvo privrede, kada je reč o javnim preduzećima, Ministarstvo zdravlja, kada je reč o zdravstvenim ustanovama i slično).

U vezi sa ovom tačkom, takođe bi bilo korisno koordinisati rad na izmenama propisa sa Ministarstvom privrede, koje je resorno nadležno za izradu, odnosno za izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama<sup>24</sup>, kako bi se u taj zakon uvela neophodna ograničenja slobode ugovaranja za partnere iz javnog sektora i obaveze kod sprovođenja postupaka koji prethode ugovaranju. Ovde su izmene zakona planirane godinama unazad<sup>25</sup>, pre svega zbog usklađivanja sa regulativom EU<sup>26</sup>, ali još uvek nije izrađen ni nacrt. S obzirom na iskustva sa donošenjem Zakona o javnim nabavkama, bilo bi primerenije da se oblast uredi kroz poseban akt, kada je reč o medijskoj sferi, ali da te promene budu usklađene sa izmenama Zakona o JPP i koncesijama, ukoliko do njih dođe u istom periodu.

Oblast donacija, na koju se odnosi aktivnost 2.3.4.<sup>27</sup> trenutno nije adekvatno i na sistemski način uređena za

---

<sup>22</sup> izmenama regulative urediti oblast javnih nabavki u medijskom sektoru, a naročito: 54 - obezbediti da se svi podaci o sredstvima dodeljenim medijima i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja u postupcima nabavki, na koji se propisi o javnim nabavkama ne primenjuje, budu registrovani u odgovarajućem registru, - utvrditi krug usluga koje naručioc, u smislu Zakona o javnim nabavkama mogu nabavljati od medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja, - ograničiti slučajeve u kojima naručioc (javni partneri) mogu zaključivati ugovore o poslovno tehničkoj saradnji i drugim vidovima javno-privatnog partnerstva sa izdavačima medija i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja, - precizirati kriterijume za odabir medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja koji pružaju usluge naručiocima;

<sup>23</sup> Službeni glasnik RS, br. 91/19 i 93/23.

<sup>24</sup> Službeni glasnik RS, br. 88/11, 15/16 i 104/16.

<sup>25</sup> Prema planu rada Vlade rok je bio oktobar mesec 2020. godine, dostupno na internet stranici Vlade putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37NXGGX>, pristupljeno dana 26.10.2020. godine.

<sup>26</sup> Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance, dostupno na internet stranici EUR-Lex, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37OfLEX>, pristupljeno 26.10.2020. godine.

<sup>27</sup> izmenama regulative propisati uslove (odnosno ograničenja) za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti;

ceo javni sektor, bez obzira na to da li su primaoci mediji ili neki drugi subjekti. Takva reforma je potrebna, ali nije poznato da li postoji spremnost i planovi da se ona preduzme. U tom smislu je neophodno utvrditi da li postoji namera kod organa državne uprave da se takve aktivnosti sprovedu u narednom periodu, i to pre svega kada je reč o Ministarstvu finansija (za donacije koje bi se vršile iz budžetskih sredstava), odnosno kod Ministarstva privrede (koje je nadležno za javna preduzeća i druga preduzeća u državnom vlasništvu i koje trenutno preko mehanizama za izveštavanje o radu javnih preduzeća priprema, a Vlada kroz uredbe usvaja, određene preporuke i pravila kojih javna preduzeća treba da se pridržavaju, pod pretnjom neodobravanja plana). Ukoliko je odgovor negativan, bilo bi uputnije da se sada reformama obuhvate samo one donacije čiji su primaoci mediji i njihovi osnivači, do donošenja sveobuhvatne regulative u ovoj oblasti, ukoliko do toga uopšte dođe. Kao partnere za ovu aktivnost je potrebno uključiti takođe i Državnu revizorsku instituciju i Agenciju za sprečavanje korupcije, zbog njihovih iskustava u dosadašnjem prepoznavanju problema u ovoj oblasti.

Kada je reč o tački 2.3.6.<sup>28</sup> (po Strategiji) potrebno je obezbediti da postanu vidljivi podaci o svim sredstvima koja su dodeljena pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja. To se može učiniti uvođenjem novog registra, na osnovu izmena Zakona o javnom informisanju i medijima, pri čemu je neophodno da pored resornog Ministarstva kulture i informisanja u pripremi tog registra učestvuju i svi drugi državni organi koji prikupljaju i poseduju takve informacije. Jedan od ciljeva reformskih aktivnosti bi trebalo da bude da se kroz stvaranje jedinstvenog registra u što manjoj meri opterete kako izdavači, tako i državni organi, odnosno da se omogući automatsko preuzimanje što većeg broja podataka iz već postojećih baza i registara (npr. sa Portala javnih nabavki).

## Mera 2.3. u usvojenom Akcionom planu za period 2020-2022

Pojedine aktivnosti u okviru Mere 2.3. u Akcionom planu koji je Vlada usvojila 3.12.2020.<sup>29</sup> značajno se razlikuju od aktivnosti koje su bile planirane kada je doneta Strategija.

Tako se prva planirana aktivnost uopšte ne odnosi na uređivanje pitanja dodele državne pomoći, već na način obračuna poreza na imovinu.

Tačka 2.3.2. je izmenjena i glasila je:

*nakon sprovođenja analize regulatornog okvira u oblasti oglašavanja, s posebnim osvrtom na probleme u vezi sa oglašavanjem, organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira, predložiti ili podneti inicijativu za donošenje nove ili izmene postojeće regulative, kao preduslova za stvaranje jednakih tržišnih uslova za sve medije*

<sup>28</sup> izmenama regulative obezbediti da podaci o sredstvima dodeljenim pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja budu vidljivi u odgovarajućem registru.

<sup>29</sup> <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/504041/akcioni-plan-strategija-sist.informisanje-RS-20-25-period-20-22-0010-cyr.zip>

Nosilac ove aktivnosti je Ministarstvo kulture i informisanja, uz podršku Misije OEBS-a, a rok je bio poslednji kvartal 2021. Čini se da bi upravo dokument koji čitalac ima u rukama mogao da posluži kao polazište za izradu pomenute analize regulatornog okvira u oblasti oglašavanja, budući da su u njoj identifikovani problemi u vezi sa oglašavanjem organa javne vlasti i privrednih društava u kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira. Planiranjem aktivnosti u vezi sa javnim oglašavanjem na ovaj način, rešavanje dilema koje su se javile tokom izrade Akcionog plana je (delimično) odloženo za period nakon izrade analize. Iako u ovom trenutku Ministarstvo kulture i informisanja nije određeno kao nosilac zakonodavnih promena, kao što smo predlagali, ipak je predviđeno da će imati ulogu tela koje će inicirati promene, a nije isključena mogućnost da ovaj organ na kraju priprema i tekst izmena zakona.

Aktivnost 2.3.3 je izmenjena i glasila je:

*izmenama Zakona o javnim nabavkama urediti oblast javnih nabavki u medijskom sektoru, a naročito:*

- obezbediti da se svi podaci o sredstvima dodeljenim medijima i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja u postupcima nabavki, na koji se propisi o javnim nabavkama ne primenjuje, budu registrovani u odgovarajućem registru,
- utvrditi krug usluga koje naručioci, u smislu Zakona o javnim nabavkama mogu nabavljati od medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja,
- precizirati kriterijume za odabir medija i pravnih lica, odnosno preduzetnika koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja koji pružaju usluge naručiocima

Kada je reč o ograničavanju mogućnosti da se zaključuju ugovori o „poslovno-tehničkoj saradnji“ između javnih partnera i izdavača medija, ona se ne pominje<sup>30</sup>, a problem na koji se ona odnosila se delimično tretira kroz novu tačku 2.3.4.. Uz adekvatne izmene Zakona o javnim nabavkama, ne samo da bi ovaj vid ugovaranja bio ograničen, već bi ga trebalo učiniti potpuno nedozvoljenim. Naime, ako naručioci budu u obavezi da sprovedu postupak javne nabavke za svaku uslugu koju pribavljaju od pružalaca medijskih usluga, uključujući i one koje su trenutno ispod praga od milion dinara, onda će svaki drugi vid ugovaranja poslova biti nedopušten.

13

Za izvršioca je određeno Ministarstvo finansija, a rok je bio kraj 2021.

Nova tačka 2.3.4 odnosila se upravo na JPP:

*u kontinuitetu pratiti primenu Zakona o javno privatnom partnerstvu i koncesijama. U slučaju pojavljivanja prakse koja je u suprotnosti sa opredeljenjem ovog strateškog dokumenta, preduzeti adekvatne aktivnosti koje uključuju inicijativu za izmenu i dopunu Zakona o javno privatnom partnerstvu i koncesijama i drugih propisa iz ove oblasti*

Stav iznet u AP jasno ukazuje na opredeljenje da se JPP ne koriste za narušavanje sistema javnog informisanja. U slučaju da se takva opasnost pojavi, predviđa se izmena i dopuna zakona. Odgovorni subjekt je Ministarstvo privrede. Postavljeni rok je kraj 2022. i to se verovatno odnosi na moguće izmene i dopune Zakona o javno privatnom partnerstvu i koncesijama, koje su i inače planirane u više strateških akata, radi usklađivanja sa

<sup>30</sup> Glasila je: „ograničiti slučajeve u kojima naručioci (javni partneri) mogu zaključivati ugovore o poslovno tehničkoj saradnji i drugim vidovima javno-privatnog partnerstva sa izdavačima medija i pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja“.

relevantnim direktivama EU, ali do čega nije došlo<sup>31</sup>. S druge strane, za „praćenje u kontinuitetu“ nisu postavljeni rokovi niti je bliže opisan način realizacije. To bi mogao da bude značajan propust. Naime, nadzor bi trebalo vršiti već u fazi kada javna tela razmatraju da li će da predlože projekat JPP. Trenutno na takve projekte saglasnost daju Vlada Srbije, Vlada AP Vojvodine ili skupština jedinice lokalne samouprave, a mišljenje o projektu daje Komisija za javno-privatna partnerstva.<sup>32</sup> Nije, međutim predviđeno da će o eventualnim projektima u oblasti pružanja medijskih usluga biti obaveštavano Ministarstvo privrede (koje je prema Akcionom planu zaduženo za nadzor). Štaviše, sve i da Ministarstvo privrede ima na raspolaganju informacije o planiranom JPP u medijskoj sferi, ono nije stručno da proceni da li bi to partnerstvo bilo u suprotnosti sa opredeljenjima iz Medijske strategije. Najzad, ako bi Ministarstvo privrede ipak dobilo podatke, pa zatim konsultovalo Ministarstvo kulture i informisanja po ovom pitanju, ono ne bi imalo na raspolaganju ovlašćenje da zaustavi postojeće planove za sprovođenje JPP, već samo mogućnost da pokuša da pripremi izmene zakona pre nego što JPP bude realizovano. Imajući sve to u vidu, sada preostaje jedino mogućnost da Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo privrede naprave sporazum sa Komisijom za JPP, kako bi od njih na vreme dobili obaveštenja o podnetim predlozima JPP u medijskoj oblasti. Još bolje i jednostavnije rešenje za ove probleme je postavljanje izričite zabrane ovakvih projekata da bi se izbegla bilo kakva dilema, što može biti propisano u Zakonu o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama prilikom sledećih izmena ili u Zakonu o javnom informisanju i medijima.

Nekadašnja tačka 2.3.4. postala je tačka 2.3.5. i glasila je:

*izmenama Zakona o donacijama i humanitarnoj pomoći propisati uslove, odnosno ograničenja za dodelu sredstava izdavačima medija u obliku donacija i sponzorstva od strane organa javne vlasti i javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih preduzeća koja su u većinskom vlasništvu organa javne vlasti*

14

Kao obveznik se navodi samo Ministarstvo finansija koje je taj posao trebalo da obavi do kraja 2021. godine. Kao što je već rečeno, potreba za uređivanjem donacija koje daju državni organi i javna preduzeća postoji bez obzira na to ko je njihov primalac. Transparentnost Srbija je predlagala da se u pripremu tih akata uključe Državna revizorska institucija i Agencija za sprečavanje korupcije zbog njihovih ranijih iskustava, što se sada ne navodi. Takođe, ne navodi se ni uloga Ministarstva privrede, koja je značajna jer se neke donacije i sponzorstva ne daju iz budžetskih sredstava, već iz sredstava preduzeća u državnom vlasništvu. Pitanju donacija i sponzorstva posvećeno je posebno poglavlje u ovoj analizi.

Tačke 2.3.6 do 2.3.9 odnose se na privatizaciju, što nije bilo predmet razmatranja u ovoj analizi.

Tačka 2.3.10 glasila je:

*izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima obezbediti da podaci o sredstvima dodeljenim pravnim licima, odnosno preduzetnicima koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja budu vidljivi u novoformiranom Registru produkcija*

Ovde je precizirana ranija tačka 2.3.6, tako što se predviđa uspostavljanje Registra produkcija. Ranije smo ukazali da je potrebno da pored Ministarstva kulture i informisanja u formiranju ovog registra budu uključeni

<sup>31</sup> <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>

<sup>32</sup> <http://jpp.gov.rs/>

i drugi organi, kako bi se registar formirao uz što manje opterećenje izdavača i državnih organa. Međutim, Ministarstvo kulture je označeno kao jedini izvršilac a rok za ispunjenje obaveze je bio kraj 2021. Sadržina budućeg Registra produkcija nije bliže određena, tako da je ostalo nedorečeno hoće li on sadržati i podatke o dvostrano teretnim poslovima (npr. kroz javne nabavke) ili samo informacije koje se odnose na davanja za sufinansiranje medijskih programa.

## Osvrt na nacrt novog Akcionog plana

Transparentnost Srbija je iskoristila mogućnost da Ministarstvu informisanja i telekomunikacija dostavi predlog<sup>33</sup> za dopunu nacrta Akcionog plana<sup>34</sup> Medijske strategije za 2024-2025. godinu.

U pogledu aktivnosti 2.3.1, koja se odnosi na uređenje pitanja oglašavanja javnog sektora, trebalo bi izmeniti reči „predložiti ili podneti inicijativu za donošenje nove ili izmene postojeće regulative“ u „predložiti i usvojiti dopune Zakona o javnom informisanju i medijima, a po potrebi i drugih propisa“. Nema potrebe da se donošenje novih zakonskih rešenja odlaže za period posle ovog Akcionog plana. Na osnovu iskustava dosadašnje primene Medijske strategije, kao što je već objašnjeno, jasno je da ne postoji spremnost za izmene i dopune drugih propisa koji bi mogli da budu adekvatno mesto za uređenje pitanja oglašavanja javnog sektora. S druge strane, Zakon o javnom informisanju i medijima već sadrži neka pravila koja se tiču ove materije (objavljivanje informacija o davanjima javnog sektora). Uz sve to, kao što su ukazali brojni mediji i njihova udruženja, nabavke medijskih usluga se sve učestalije koriste kao mehanizam za finansiranje onih medija koji ne bi mogli da ispune profesionalne standarde koje je proklamovao novi ZJIM. Razmere ovog problema, uz istovremeno smanjenje izdvajanja iz lokalnih budžeta za finansiranje programa od javnog interesa, iziskuju da se što pre pronađe adekvatno zakonsko rešenje (do kraja 2024. godine). Regulisanje pitanja oglašavanja javnog sektora u ZJIM je celishodno jer bi se kriterijumi za odabir pružalaca usluga mogli povezati sa kriterijumima garancija u pogledu poštovanja profesionalnih standarda, koji su propisani u istom aktu.

Kada je reč o tački 2.3.2, koja se odnosi na praćenje prakse javno-privatnih partnerstava, prvu rečenicu, nakon postojećeg teksta dopuniti rečima: „i drugih vidova poslovanja kroz partnerstvo između javnog sektora i medija“. U drugoj koloni treba dodati MIT (pored Ministarstva privrede). Ministarstvo privrede poseduje podatke o „javno-privatnim partnerstvima“ koja se ostvaruju na osnovu odredaba Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Međutim, u praksi su zabeleženi i slučajevi ugovornih aranžmana koji su unekoliko slični javno-privatnom partnerstvu, ali se ne realizuju na osnovu odredaba tog zakona (npr. zato što su kratkoročni i ne odnose se ni jednu od oblasti koje su prepoznate kao oblasti JPP). Pri tom pre svega mislimo na oblast koja nije bliže uređena propisima u pogledu procedure koja prethodi zaključenju ugovora, a gde se ugovori najčešće imenuju kao „ugovori o poslovno – tehničkoj saradnji“. Zbog toga je potrebno obezbediti ne samo objavljivanje informacija o svim ugovornim aranžmanima koji su obuhvaćeni članom 47. st. 1. t. 10) ZJIM, već i praćenje prakse u tom pogledu, kako bi se blagovremeno uočilo eventualno izigravanje pravila iz

33

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Komentari\\_TS\\_na\\_Akcioni\\_plan\\_medijske\\_strategije\\_2025-2026.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_TS_na_Akcioni_plan_medijske_strategije_2025-2026.pdf)

<sup>34</sup> <https://mit.gov.rs/vest/6072/javna-rasprava-o-nacrtu-akcionog-plana-za-precenje-sprovođenja-strategije-razvoja-sistema-javnog-informisanja-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godina-u-periodu-2024-2025-godina.php>

## ZJIM.

Kada je reč o tački 2.3.3, koja se odnosi na donacije i sponzorstva, trebalo bi zameniti reči „pokrenuti inicijativu i“ rečima „Kroz dopune Zakona o javnom informisanju i medijima“. Argumenti za ovu promenu su isti kao i kod tačke 2.3.1. Celishodno je da se kroz ZJIM propišu ograničenja za donacije i sponzorstva tako da kod postavljenih kriterijuma uspostavi veza sa onim kriterijumima koji su već propisani za sufinansiranje medijskih projekata.

Aktivnost 2.5.4, koja se odnosi na razmatranje mogućnosti da javna preduzeća izdvoje jedan deo svog budžeta za oglašavanje tako da se realizuje preko regionalnih i lokalnih medija, treba da se stavi u vezu sa aktivnošću 2.3.1, jer bi regulativa koja se odnosi na oglašavanje javnih preduzeća trebalo da bude uređena kroz dopune Zakona, pa bi tu trebalo rešavati i pitanje sredstava koja bi bila namenjena za usluge koje se pribavljaju od regionalnih i lokalnih medija. Cilj koji bi trebalo da se ostvari kroz ovu aktivnost će se na najbolji način ostvariti ukoliko budu precizirani kriterijumi za oglašavanje javnih preduzeća i drugih privrednih društava javnog sektora. Naime, ukoliko se definiše obaveza da se pri odabiru medija preko kojih će biti vršeno oglašavanje vodi računa o ciljnoj grupi prema kojoj se vrši oglašavanje (npr. korisnici usluga na određenom području), može se očekivati da će to doneti prednost lokalnim i regionalnim medijima sa date teritorije.



## Raniji pokušaji regulacije

Ranije važeća Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine<sup>35</sup>, se na nekoliko mesta bavila problemom javnog oglašavanja i obaveštavanja. Među ciljevima medijske politike proklamovanim ovim dokumentom je predviđeno i to da će:

- Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave, kao oglašivači, na svim nivoima na javan i nediskriminatoran način raspodeljivati oglase (javni pozivi, konkursi, oglasi itd.) u skladu s javnim interesom jednako tretirajući medije u privatnom vlasništvu i delimičnom i potpunom vlasništvu države, kao i da će Oglašavanje države, odnosno njenih organa biti efikasno uređeno pravilima učestvovanja na javnim konkursima, kojima će se sprečiti koncentracija oglasnih budžeta, odnosno njihova monopolizacija od strane pojedinih medija ili agencija za oglašavanje, te tako sprečiti i mogući uticaj države na profesionalni i finansijski integritet +medija<sup>36</sup>;
- država nastojati da utvrdi specifične podsticajne mere, između ostalog i u odnosu na obavezivanje državnih organa da oglasni prostor u medijima kupuju direktno od javnih glasila, bez posrednika<sup>37</sup>.

17

Od mera predviđenih Akcionim planom, u ovoj oblasti specifično se pominje samo mogućnost preispitivanja izmene Zakona o oglašavanju, bez preciziranja u kom bi smeru te izmene trebalo da idu<sup>38</sup>.

Iako ovaj dokument prepoznaje da problem uticaja države na profesionalni i finansijski integritet medija postoji, i da postoji i potreba da se taj problem reši kroz transparentne i nediskriminatorne procedure, na regulatornom planu se u periodu važenja prethodne Medijske strategije stvari nisu mnogo popravile. Ipak, vredni pomenuti da je još pre gotovo decenije u planskom dokumentu Republike Srbije bio prepoznat problem netransparentnosti i koncentracije oglasnih budžeta, te da je, makar načelno, pomenuta mogućnost specifičnih podsticajnih mera za prevazilaženje problema.

Ranije važeći Zakon o oglašavanju<sup>39</sup>, je specifično regulisao oglašavanje putem javnih medijskih servisa, kao i jedan segment državnog oglašavanja. Ovaj zakon je tako propisivao ograničenja „prodaje usluga TV oglašavanja i TV prodaje“ u programima ustanova javnog radiodifuznog servisa, propisujući ograničenja koncentracije oglasnih budžeta u rukama jednog ili više povezanih lica, kako kroz vremenski period u kom je ta usluga mogla da se proda trećim licima, tako i kroz kvantitativna ograničenja i za javni medijski servis, i za lice koje je pribavilo pravo na dalje ustupanje prava na emitovanje oglasnih poruka ili TV prodaje (zabrana

<sup>35</sup> Službeni glasnik RS, broj 75/11.

<sup>36</sup> Strategija sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, Poglavlje II Ciljevi, Deo V Javna glasila, Odeljak 1 Štampana javna glasila i novinske agencije.

<sup>37</sup> Ibid, Poglavlje VII Državna pomoć, Odeljak 3. Specifične podsticajne mere (tačka 5).

<sup>38</sup> Ibid, Poglavlje IX Akcioni plan, tačka 8.

<sup>39</sup> Službeni glasnik RS, broj 79/05, pre izmena koje su usledile stupanjem na snagu Zakona o elektronskim medijima.

„preprodaje“ oglasnog prostora po ceni većoj od cene utvrđene cenovnikom<sup>40</sup>. Pored te odredbe, isti zakon je propisivao ograničenja za emitovanje oglasnih poruka i TV prodaje u programima javnih medijskih servisa kroz propisivanje ograničenja za ukupno vreme oglašavanja (10% od ukupno emitovanog programa), kao i ograničenje emitovanja u punom satu (6 minuta), te kroz vremensko ograničenje emitovanja TV prodaje (samo u periodu od 00:00 do 06:00)<sup>41</sup>. Kršenje obe ove odredbe je povlačilo za sobom odgovornost za prekršaj.

Takođe, zakon je uređivao i pitanje „oglašavanja državnih organa i organizacija“<sup>42</sup> koje je definisao kao: državne organe i organizacije, organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća. U tim odredbama su korišćeni izrazi oglašavanje i obaveštavanje, a propisano je da pomenuti javni entiteti „obaveštavanje o svojim aktivnostima“ vrše u skladu sa zakonom, te da mogu da oglašavaju aktivnosti i mere koje su od značaja za građane, za većinu građana ili za manjinsku društvenu grupu<sup>43</sup>, da se u oglasnoj poruci ne može koristiti ime, lik, glas ili lično svojstvo funkcionera, niti da se njome mogu posredno ili neposredno preporučivati politička partija ili političar. Ova odredba nije imala nikakvu sankciju, niti je bilo propisano ko vrši nadzor nad njenom primenom.

Odredbe o Načinu prodaje usluga TV oglašavanja i TV prodaje na programima ustanova javnog radiodifuznog servisa su prestale da važe u avgustu 2014. godine donošenjem Zakona o elektronskim medijima, i pre formalnog donošenja aktuelnog Zakona o oglašavanju. Te odredbe su bez mnogo razmatranja, po automatizmu „uklonjene“ iz Zakona o oglašavanju. Kako je predlagač u tom propisu u potpunosti pratio normativni deo Direktive EU o audiovizuelnim medijskim servisima<sup>44</sup>, za odredbe koje nisu propisane tim normativnim delom Direktive više nije bilo mesta. Odredbe o državnom oglašavanju su ostale u Zakonu o oglašavanju i nakon donošenja medijskih zakona, ali ni one nisu zadržane u novom zakonu<sup>45</sup>. Tokom javne rasprave u januaru 2015. godine, pojedini učesnici (pre svega Asocijacija nezavisnih elektronskih medija – ANEM) su ukazivali na to da je neophodno da ove odredbe ostanu u novom zakonu<sup>46</sup>, ali su takođe ukazivali na potrebu dodatne regulacije javnog oglašavanja i predložili smer u kome bi trebalo da se zakon dopuni. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, se, kao predlagač zakona, samo uzgredno osvrnulo na ove komentare, zajedno uz komentare drugih učesnika koje nije prihvatila, uz obrazloženje da predlozi „nisu

<sup>40</sup> Zakon o oglašavanju („Službeni glasnik RS“, broj 79/05), član 20.

<sup>41</sup> Ibid, član 16.

<sup>42</sup> Ibid, član 86.

<sup>43</sup> Kao primer se navodi da ovi javni entiteti mogu da oglašavaju 1) izbore, odnosno referendum ako oglasna poruka preporučuje učešće na izborima, odnosno referendumu; 2) mere za postupanje građana u slučaju opšte opasnosti, kao što su poplava, požar, zemljotres, epidemija, teroristički napad i dr.; 3) humanitarnu akciju, odnosno akciju za zaštitu i unapređenje zdravlja, kao i poziv za pomoć neposredno ugroženim licima; 4) konkurs i poziv za upis đaka i studenata; 5) ekonomske aktivnosti kao što su kupovina robnih rezervi, otkup pšenice, ako oglasna poruka sadrži poziv za učešće u tim aktivnostima.

<sup>44</sup> Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Text with EEA relevance).

<sup>45</sup> Službeni glasnik RS, 06/16 i 52/19.

<sup>46</sup> Videti Prilog ANEM-a javnoj raspravi na Nacrt Zakona o oglašavanju iz februara 2015. godine, dostupan na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2IZ6EHb>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

prihvaćeni jer su u suprotnosti sa pozitivno pravnim propisima ili nisu predmet regulacije ovog zakona.”<sup>47</sup> Po svemu sudeći, predlozi koji se tiču javnog oglašavanja nisu prihvaćeni zbog tendencije predlagača da Zakonom o oglašavanju uredi isključivo komercijalno oglašavanje, što se, iako nije eksplicitno navedeno, može zaključiti iz obrazloženja uz Nacrt zakona<sup>48</sup>. Tako je ova oblast, nakon novih medijskih zakona i zakona o oglašavanju, paradoksalno ostala još manje uređena nego što je bilo do tog momenta.

Bez obzira na to temeljno protivljenje eksplicitnoj regulaciji javnog oglašavanja, novi Zakon o oglašavanju se ipak, dotakao ove teme. Naime, makar načelno, Zakon o oglašavanju se primenjuje i na druge vidove promocije koje ne potpadaju pod pojam (komercijalnog) oglašavanja, pa i na: “javno obaveštavanje koje vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti, u sklopu ostvarivanja poslova iz svog delokruga (npr. javni pozivi, javno oglašavanje za prodaju rashodovanog naoružanja i vojne opreme, obaveštenja, javne kampanje i sl.), u skladu sa zakonom koji uređuje oblast javnog obaveštavanja i drugih vidova aktivnosti koje, u cilju promovisanja i predstavljanja svojih programa, projekata, akcija, radova i sl. vrše Republika Srbija, Autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave, kao i ustanove i druga pravna lica koja su u pretežnom delu u državnoj svojini ili koja se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda.”<sup>49</sup> Ovo određenje promocije u vezi sa “javnim obaveštavanjem” je dovoljno široko da pokrije najrazličitije vidove promocije javnih entiteta, a interesantno je da Zakon o oglašavanju pominje i odrednicu “u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast “javnog obaveštavanja”, čime je posredno ipak izašao u susret predlozima u javnoj raspravi da oblast javnog oglašavanja mora da bude regulisana, i to posebnim zakonom, a na šta posredno ukazuje i nova Medijska strategija koja govori o “kreiranju regulatornog okvira”.

Pored ove opšte odrednice o načelnoj primeni zakona na različite vidove promocije javnih entiteta, trebalo bi napomenuti da zakon reguliše izuzimanje “saopštenja od javnog interesa” iz ukupnog vremena trajanja oglašavanja u elektronskim medijima kojim državni organi ili drugi nosioci javne vlasti, u okviru vršenja poslova iz svog delokruga, vrše javno obaveštavanje o aktivnostima i merama koje su od značaja za građane (npr. javni pozivi, obaveštenja, javne kampanje i sl.)<sup>50</sup>, te zabranu sponzorisavanja medijskih usluga i programskih sadržaja od strane državnih organa i organizacija<sup>51</sup>

Moglo bi se zaključiti da postojeći Zakon o oglašavanju ne rešava problem “kupovine uticaja” u medijima putem oglašavanja i zaštite slobodne tržišne utakmice, budući da taj zakon uređuje mahom ograničenja sadržinske prirode. Ipak, neki instituti Zakona mogu da “pomognu” u budućoj regulaciji oblasti javnog oglašavanja, o čemu će dole biti više reči. Na kraju, zadržano je i ograničenje vremena oglašavanja putem javnih medijskih servisa<sup>52</sup>.

Takođe, trebalo bi napomenuti opštu obavezu pružalaca medijskih usluga (elektronski mediji) da prenesu saopštenja organa javne vlasti hitne prirode koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili

<sup>47</sup> Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3meNQIA>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

<sup>48</sup> Nacrt zakona o oglašavanju je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/37xZvYy>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

<sup>49</sup> Zakon o oglašavanju, član 3 stav 2 tačka 2).

<sup>50</sup> Zakon o oglašavanju, član 36 stav 4.

<sup>51</sup> Zakon o oglašavanju. Član 65 stav 6.

<sup>52</sup> Zakon o oglašavanju, član 35.

imovine<sup>53</sup>, kao i zabranu oglašavanja za javne entitete u medijima koji nisu upisani u Registar medija<sup>54</sup> i obavezu registrovanja podataka “o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti pod kojima se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave”<sup>55</sup>.

U nastavku teksta će biti razmatrana pitanja definisanje javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, transparentnosti ovih aktivnosti, potreba utvrđivanja objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma kod dodele sredstava po osnovu javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, te definisanje nedozvoljenih vidova promocije organa javne vlasti. Uz svako od ovih pitanja biće predložena odgovarajuća rešenja kako bi konkretno ona mogla biti uređena. Pored toga, imajući u vidu da se oblast javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja prepliće sa drugim propisima, pre svega sa Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o oglašavanju i Zakonom o javnom informisanju i medijima, na odgovarajućim mestima će biti referisano na te propise. Takođe, ovi propisi će poslužiti kao uzor za formulisanje određenih predloga.

## Izrada Zakona o javnom informisanju i medijima

Rad na izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima, koji se odvijao tokom 2021. nije bio okončan te godine, kako zbog neslaganja unutar radne grupe oko pojedinih odredaba, tako i zbog raspisivanja izbora početkom 2022. godine.

Do usvajanja je došlo znatno kasnije, 26.10.2023.

Pitanjima od značaja za predmet ove analize u tom zakonu nije posvećena veća pažnja.

Promene pojedinih odredaba u ovom zakonu ipak imaju određenog uticaja i na rešavanje problema kojima se ova analiza bavi. To se naročito odnosi na glavu VI Zakona: JAVNOST PODATAKA O MEDIJIMA, REGISTAR MEDIJA I EVIDENCIJA PROIZVOĐAČA MEDIJSKIH SADRŽAJA.

Predviđeno je da svrha Registra medija i Evidencije proizvođača medijskih sadržaja, koji se vode kod Agencije za privredne registre bude „obezbeđivanje javnosti podataka o medijima i proizvođačima medijskih sadržaja“ (članovi 45. i 46. Zakona).

Prema usvojenom rešenju (član 47, st. 1), u Registar se registruju, između ostalog:

„9) podaci o iznosu novčanih sredstava dodeljenih mediju na ime državne pomoći, odnosno pomoći male vrednosti u skladu sa zakonom;

10) podaci o iznosu novčanih sredstava, dobijenih neposredno ili posredno od organa javne vlasti pod kojima

<sup>53</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 47 stav 2 tačka 2).

<sup>54</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima, član 44 stav 2.

<sup>55</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima, član 39 stav 1 tačka 10.

se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: organ javne vlasti), ili od privrednog društva u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti, po drugim osnovima koji ne potpadaju pod tačku 9) ovog stava, uključujući donacije, poklone, sponzorstva, usluge istraživanja tržišta i ekonomskog istraživanja, usluge ispitivanja javnog mnjenja, usluge kampanje, oglašavanja i marketinga, usluge promovisanja, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, kao i druge usluge koje pruža medij, dinarska protivvrednost besplatne usluge zakupa koju organ javne vlasti pruža izdavaču medija, obračunata u skladu sa poreskim propisima, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i sve druga davanja sredstava izdavačima medija od strane ovih lica;“

U tekst nije uključen jedan od predloga koji se odnosio na izričito navođenje „poreskih oslobođenja“, mada se tumačenjem može doći do toga da bi i oni trebalo da budu podvedeni pod neki od navedenih pojmova.

Stavom 4. istog člana je propisano da je podnosilac prijave za registraciju podataka iz stava 1. tač. 9) i 10) „organ javne vlasti, odnosno privredno društvo u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti.“ Prijava treba da sadrži najmanje sledeće podatke: „registarski broj i naziv medija, podatak o dodeljenim, odnosno dobijenim novčanim sredstvima, naziv i matični broj organa javne vlasti, ili poslovno ime i matični broj privrednog društva u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu ima organ javne vlasti, naznaku osnova po kom su sredstva dodeljena, odnosno dobijena, vrsta akta kojim se dodeljuju sredstva (odluka, rešenje, ugovor itd.), broj akta i datum njegovog donošenja.“

U stavu 6. je propisano da se ovi podaci prijavljuju Registru medija, odnosno Evidenciji, „najkasnije 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava, odnosno preuzimaju se iz Jedinstvenog informacionog sistema počev od dana njegovog uspostavljanja,“ a propisana je i prekršajna novčana kazna, od 50 do 150 hiljada dinara za odgovorno lice u organu javne vlasti koje propusti da prijavi ove podatke (član 149). U vezi sa ovom prekršajnom normom primetno je da su kazne propisane samo za odgovorno lice u organu javne vlasti, ali ne i za odgovorno lice u pravnom licu koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda.

Ova nova zakonska rešenja bi trebalo da omoguće daleko bolji uvid u prihode koji mediji ostvaruju od organa vlasti. Međutim, te izmene, same za sebe, ne bi bile dovoljne da spreče finansiranje medija iz javnih izvora na način koji nije primeren svrsi ili na način koji podriva njihovu nezavisnost, već bi samo takve pojave postale vidljivije i bolje dokumentovane.

Odredbe novog Zakona o javnom informisanju i medijima su značajne i iz drugog razloga – propisivanja dodatnih kriterijuma za dodelu sredstva na medijskim konkursima, koji se tiču poštovanja propisa i profesionalnih standarda. To omogućava da se uz pozivanje na relevantne odredbe koje se odnose na dodelu sredstva na konkursima, utvrde isti kriterijum utvrdi i za druge vidove poslovanja javnog sektora sa medijima.

## 2. DEFINICIJE I POJAVNI OBLICI JAVNOG OGLAŠAVANJA I JAVNOG OBAVEŠTAVANJA

Kao što je već rečeno, u propisima koji uređuju oglašavanje, definicije postoje samo za komercijalno oglašavanje. Po tim definicijama, oglašavanje je *“predstavljanje u bilo kom obliku u vezi sa poslovanjem odnosno profesionalnom ili poslovnom delatnošću, radi podsticanja prodaje robe i usluga, prodaje nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza”*<sup>56</sup>, dok je oglašivač *“lice koje se oglašava, a koje ima svojstvo trgovca u skladu sa propisima koji uređuju trgovinu ili radi u ime i za račun trgovca, odnosno koje obavlja profesionalnu ili poslovnu delatnost prodaje robe i usluga, nepokretnosti, kao i prenos prava i obaveza, u skladu sa posebnim propisima”*<sup>57</sup>. Kako je trgovac lice koje obavlja trgovinu, jasno je da je su iz definicije zakona izbačene promotivne aktivnosti javnih entiteta koje se ne odnose na *“podsticanje prodaje roba i usluga, prodaje nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza”*.

Dokument Javno oglašavanje pravna analiza i preporuke<sup>58</sup> iz decembra 2019. godine, u okviru preporuka, definiše različite pojavne oblike aktivnosti organa javne vlasti, koji bi mogli da budu dobra polazna osnova za utvrđivanje definicije javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, a čiji je zajednički element prisustvo organa javne vlasti i postojanje određenog medijskog sadržaja.

22

Pomenuti dokument tako prepoznaje u praksi sledeće pojave:

1. javno obaveštavanje koje predstavlja zakonsku obavezu;
2. komercijalno oglašavanje radi podsticanja prodaje roba i usluga;
3. komercijalno oglašavanje privrednih subjekata koji su jedini pružalac određene usluge na određenom tržištu (na primer aktivnosti javnog komunalnog preduzeća koje je osnovano radi pružanja pijačnih usluga);
4. oglašavanja koje bi zapravo bilo zabranjeno, na osnovu važećih medijskih propisa, a koje se svodi na različite oblike medijskog praćenja rada javnih entiteta, bez obzira šta je pravni osnov takvog praćenja;
5. plaćeno izveštavanje medija o pitanjima koja bi trebalo da potpadaju pod redovnu aktivnost medija;
6. prenose sednica skupština lokalnih samouprava;

Pored pomenutih šest pojava, kao poseban fenomen bi zbog specifičnosti ugovornog odnosa trebalo izdvojiti

<sup>56</sup> Zakon o oglašavanju, član 2 stav 1 tačka 1).

<sup>57</sup> Zakon o oglašavanju, član 2 stav 1 tačka 1).

<sup>58</sup> Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kr7iee>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

zaključivanje ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji između javnih entiteta i pružalaca medijskih usluga.

Što se tiče pojavnog oblika iz tačke 1, koje vrši organi javne vlasti kao zakonsku obavezu, on nema za cilj promociju prodaje robe i usluga, nego ostvarivanje obaveza iz zakona pa bi potpadao pod javno obaveštavanje. U zavisnosti od vrednosti, kako pojedinačnog oglašavanja, tako i ukupnog oglašavanja koje organ javne vlasti vrši na godišnjem nivou, kod ovog vida ugovaranja se mora primeniti postupak javne nabavke prilikom odabira pružaoca usluge. U pogledu odabira ponuđača, sam propis koji stvara obavezu oglašavanja u nekim situacijama usmerava naručioca na vrstu medija u kojem će oglašavanje biti izvršeno (npr. distribucija na teritoriji cele Republike). Prostor za diskreciono odlučivanje ipak postoji i kod ovog vida oglašavanja, kada je reč o dodatnim kriterijumima na osnovu kojih će biti izvršen izbor, ali i prilikom formulisanja samog predmeta nabavke (npr. veličina zakupljenog oglasnog prostora). Pored toga, propisi ne obezbeđuju uvek da ova oglasna poruka bude objavljena i na internet prezentaciji samog naručioca.

Pored situacija u kojima javni entiteti vrše oglašavanje zato što na osnovu zakona ili drugog propisa to moraju da čine, postoji čitav niz situacija u kojima oni nemaju takvu obavezu, ali ni zabranu da na taj način iskoriste deo javnih sredstava kojima raspolažu. Ovde je prostor za diskreciono odlučivanje, pa je samim tim i rizik od nastanka korupcije ili kupovine uticaja u medijima daleko veći, jer organ javne vlasti sam donosi odluku o tome da li će se uopšte oglašavati, kada će to činiti, u kojem obimu, u kojoj vrsti medija i tome slično. Slično kao i kod gore opisanog obaveznog oglašavanja, primenjuju se postupci javnih nabavki ukoliko je vrednost usluga veća od propisanih pragova. Međutim, iako bi po opštim pravilima takve usluge trebalo da budu ugovorene na način koji će obezbediti najveću vrednost za uloženi novac, a uslovi koji se stavljaju pred pružaoca usluga i kriterijumi za izbor ponuđača da budu primereni predmetu nabavke, postojeći zakonski mehanizmi ne pružaju dovoljno garancija da će tako i biti. Između ostalog, kao sporno kod ovih nabavki se može javiti pitanje da li je organ vlasti uopšte ovlašćen da na taj način troši javne resurse (npr. da li postoji zakonski osnov da sprovodi kampanje informisanja javnosti o pojedinim pitanjima), da li je nabavka takvih usluga celishodna (da li je potrebno da se vrši imajući u vidu da su građani na bi građane i privredne subjekte trebalo i na drugi način informisati o istim pitanjima, npr. objavama na veb-prezentacijama, organizovanjem stručnih skupova u okviru nadležnosti organa vlasti), kako je određena svrha oglašavanja (ciljna grupa kojoj se organ obraća), kako se uslovi i kriterijumi za izbor medija stavljaju u vezu sa tom svrhom, kako se meri ostvarivanje ciljeva promotivne kampanje i slično. Imajući u vidu da se kroz ovakve kampanje vrši i promocija organa javne vlasti javnim sredstvima posebno je važno pitanje vremena njihovog sprovođenja zbog mogućih zloupotreba javnih resursa u političko-promotivne svrhe (npr. tokom izborne kampanje).

Na načelnom nivou, i komercijalno oglašavanje javnih entiteta iz tačke 2, koje prati kakva-takva tržišna logika, ima potencijal da bude koruptivno, ako utiče na uređivačku nezavisnost medija, odnosno ako taj novac služi za „kupovinu uticaja“ ili drugom vidu zloupotrebe javnih resursa (npr. „odlivanje“ javnih resursa ka izdavačima medija koji su povezani sa donosiocima odluka u javnom sektoru. Ipak, teško bi se moglo naći opravdanje da se ovaj vid oglašavanja podvrgne zabranama ili krutim ograničenjima. Što ne znači da nije moguće uvesti neku vrstu dodatnih zahteva koja ne postoje za oglašivače koji nisu javni entiteti.

Primeri takvih ograničenja već sada ima u medijskim zakonima. Tako je, na primer, zakonodavac uveo ograničenje plasiranja oglašavanja u medijima koji nisu upisani u Registar medija<sup>59</sup>. Ova restrikcija ima

<sup>59</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima ("Službeni glasnik RS", br. 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje), član 44 stav 2, odnosno član 22. st. 1. t. 1) važećeg Zakona.

opravdanje u potrebi obezbeđivanja javnosti podataka o medijima kroz registar a sve „radi formiranja sopstvenog mišljenja o verodostojnosti i pouzdanosti informacija, ideja i mišljenja objavljenih u medijima, radi sagledavanja mogućeg uticaja medija na javno mnjenje, kao i radi zaštite medijskog pluralizma”,<sup>60</sup> odnosno radi „obezbeđivanja javnosti podataka o medijima i proizvođačima medijskih sadržaja”.<sup>61</sup>

Samim tim, čak i pozivanjem na isti cilj, nesporno se mogu uvesti određena ograničenja i u komercijalno oglašavanje javnih entiteta, pa i onih koji su korporativizovani, da bi se sprečio neprimereni uticaj na uređivačku politiku medija ili umanjile mogućnosti da do njega dođe. U tom smislu, predmet regulacije u određenom obimu može i treba da bude i komercijalno oglašavanje javnih entiteta. U tom smislu, minimalna intervencija se odnosi na obezbeđivanje elementarne transparentnosti i uvođenja mera za sprečavanje diskriminacije izdavača medija. Kod drugog vida komercijalnog oglašavanja se može postaviti pitanje da li je komercijalno oglašavanje javnog preduzeća ili privrednog društva u javnom vlasništvu u smislu promocije robe i usluge zaista neophodno, ali načelno nema neke velike razlike u smislu njihove regulacije, pa će se nadalje posmatrati zajedno.

Imajući u vidu da se pojavni oblik plaćene promocije iz tačke 4 približava pojmu prikrivenog oglašavanja, a pojavni oblik iz tačke 5 na plaćeno izveštavanje medija koje je zapravo zabranjeno, smatramo da ovi oblici ne bi trebalo da budu uključeni u definiciju javnog oglašavanja. Ovi pojavni oblici zapravo samo imitiraju oglašavanje, a vrlo često se maskiraju u medijski sadržaj. U tom smislu, ovi pojavni oblici bi morali da budu zabranjeni. Samo medijsko praćenje promotivnih aktivnosti organa javne vlasti bi trebalo da bude svedeno na legitimno predstavljanje aktivnosti organa javne vlasti uz ograničenja po uzoru na odredbe nekadašnjeg člana 86 Zakona o oglašavanju iz 2005. godine. Takođe, prenosi sednica skupština lokalnih samouprava, pošto nemaju neposredni element promocije, ne bi mogli da budu uključeni u definiciju javnog oglašavanja, nego pre imaju karakter javnog obaveštavanja usmerenog ka omogućavanju transparentnosti rada najviših organa lokalne samouprave. Ipak, u kontekstu ovog dokumenta, ovaj pojavni oblik nema neku samostalnu prirodu, pa će biti razmatran zajedno sa ostalim vidovima javnog obaveštavanja.

## **PREDLOG DEFINICIJA**

*U smislu ovog zakona, pojedini izrazi imaju sledeće značenje:*

- 1) **Javno oglašavanje** podrazumeva promociju komercijalnih i drugih aktivnosti Organa javne vlasti, kao i samih Organa javne vlasti, radi prodaje roba i usluga, ili radi promovisanja i predstavljanja njihovih programa, projekata, akcija, radova, društveno odgovornih kampanja i sl.;
- 2) **Javno obaveštavanje** podrazumeva aktivnosti obaveštavanja javnosti u sklopu ostvarivanja poslova iz delokruga Organa javne vlasti radi ispunjavanja zakonskih obaveza ili radi ostvarivanja drugih ciljeva koji se ne odnose na promociju;
- 3) **Organ javne vlasti** podrazumeva Republiku Srbiju, Autonomnu pokrajinu, jedinicu lokalne samouprave, kao i ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja su u javnoj svojini u takvom obimu koji omogućava efektivnu kontrolu od strane Republike Srbije, Autonomne pokrajine, jedinice

<sup>60</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima ("Službeni glasnik RS", br. 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje, čl. 7 i 38.

<sup>61</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima (2023), član 46.



*lokalne samouprave ili drugog osnivača koji je javni entitet, ili pravna lica koja se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda;*

**Alternativno:**

„Organ javne vlasti“ je organ Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, javne ustanove i javna preduzeća čiji su oni osnivači, kao i drugo pravno lice koje je u pretežnoj javnoj svojini, ili kod kojeg su drugi organi javne vlasti u posedu akcija ili udela u obimu koji omogućava efektivnu kontrolu. Organ javne vlasti je i drugi nosilac javnih ovlašćenja kao i lice koje se u pretežnom delu finansira iz javnih prihoda, kada sprovodi aktivnosti koje su u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja odnosno sprovođenjem aktivnosti koje se finansiraju iz javnih prihoda.

Ovo rešenje je predloženo po uzoru na definiciju „organa javne vlasti“ u članu 3. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uz korekcije u pogledu preduzeća koja su u manjinskom vlasništvu države, ali gde postoji efektivna kontrola.<sup>62</sup>

**4) Funkcioner podrazumeva svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u Organu javne vlasti.**

U vezi sa ovde izloženim predlozima, moguću prepreku u njihovom prenošenju u Zakon o javnom informisanju i medijima (ili unošenje definicije u bilo koji drugi zakon) moglo bi da predstavlja način na koji je pojam „Organ javne vlasti“ definisan u članu 47. tog zakona:

„državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ jedinice lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: organ javne vlasti)“,

„privredno društvo u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti“.

Kao što se može videti, u važećem Zakonu se kod definicije se pod pojmom „organa javne vlasti“ podrazumevaju samo neki od obveznika. To sa normativne strane iziskuje ponavljanje čitave sintagme o preduzećima pod efektivnom kontrolom države, umesto da se obaveza pripiše „organu javne vlasti“ (kada bi taj pojam obuhvatao i ove privredne subjekte). S druge strane, može se postaviti pitanje opravdanosti bezuslovnog obuhvatanja svih subjekata koje „u pretežnom delu finansira“ (neki drugi) organ vlasti obavezama iz ovog zakona. Koliko god da je opravdano da, na primer, udruženja ili sportski klubovi, većinski finansirani od opštine, registruju podatke koji se odnose na trošenje sredstava koja su dobili od lokalne samouprave za medijske usluge, opravdanost takvog zahteva je sporna kada medijske usluge plaćaju iz sopstvenih prihoda ili novcem dobijenim od drugih finansijera.

Definicija „organa javne vlasti“ je uža od one iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i kada je reč o nosiocima javnih ovlašćenja. Taj pojam se vezuje samo za „organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja“, što izostavlja pojedince koji raspolažu takvim ovlašćenjima (npr. javni beležnici, javni izvršitelji), kao i privredne subjekte koji na osnovu ugovora obavljaju delatnosti od opšteg interesa (npr. komunalne usluge).

<sup>62</sup> "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021

## 3. TRANSPARENTNOST

Zahtev za transparentnošću novčanih sredstava koje javni entiteti dodeljuju po raznim osnovama medijima, predstavlja jedno od temeljnih opredeljenja medijske reforme, uključujući tu i raniju Medijsku strategiju iz 2011, medijske zakone iz 2014. i novu Medijsku strategiju iz 2020. godine.

Suštinski, preneto na oblast javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, zahtevi za transparentnošću se ogledaju u:

- **inicijalnoj transparentnosti** gde bi organ javne vlasti trebalo da učini javno dostupnim podatke o sredstvima predviđenim za oglašavanje/obaveštavanje na nivou kalendarske godine, koji će se plasirati putem medija<sup>63</sup>;
- **transparentnosti kriterijuma za odabir medija u kojima će se plasirati oglašavanje**, putem objavljivanja na pogodni način informacija o tome šta će se uzimati u obzir prilikom odabira medija;
- **transparentnosti dodele sredstava**, kroz javno objavljivanje podataka koliko je sredstava koji medij dobio, od kog organa javne vlasti, na osnovu kog akta, uz obrazloženje na koji način je izvršena procena kriterijuma za dodelu itd.

26

Dokorašnji Zakon o javnom informisanju i medijima<sup>64</sup> propisivao je brojna pravila koja se tiču obezbeđivanja transparentnosti podataka o medijima, uključujući tu i novčana sredstva koja mediji dobijaju od organa javne vlasti, ali bi se moglo zaključiti da su bila detaljno uređena samo pitanja koja se odnose na sredstva koja organ javne vlasti ne dodeljuje po pravilima projektnog sufinansiranja/pojedinačnih davanja. Tako je u članu 39. Zakona bilo propisano da se u Registar medija upisuju podaci o iznosu novčanih sredstava dobijenih od organa javne vlasti, kao i da je podnosilac prijave za upis ovih podataka Organ javne vlasti, a ne izdavač medija. Formulacija ovog člana je dovoljno široka da uključi i sredstva koja izdavač medija dobije po osnovu javnog oglašavanja/obaveštavanja. Član 4. Pravilnika o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u registar medija<sup>65</sup>, propisuje da se uz registracionu prijavu prilaže i akt organa javne vlasti „na osnovu koga se sredstva dodeljuju mediju kao i iznos novčanih sredstava dobijenih po bilo kom osnovu, neposredno ili posredno, a koja se ne dodeljuju na osnovu pravila o dodeli državne pomoći”.

Dakle, u ovu kategoriju bi trebalo da spadaju i sredstva pribavljena po osnovu javnog obaveštavanja/oglašavanja, i to bez obzira na to da li su te aktivnosti komercijalnog karaktera ili usmerene ka ostvarivanju nekog drugog cilja, i to za sve Organe javne vlasti, uključujući tu i javna preduzeća i privredna društva u javnom vlasništvu. Ipak, praksa Registra medija, iako je ona u prethodnim godinama unapređena u pogledu forme prikaza, pokazuje da se ova “druga sredstva” faktički ne prikazuju, što može da ukaže na to da

<sup>63</sup> Videti na primer Prilog ANEM-a javnoj raspravi na Nacrt Zakona o oglašavanju iz februara 2015. godine, dostupan na internet stranici ANEM-a, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2IZ6EHb>, strana 4, pristupljeno 22.10.2020. godine, koji predlaže objavljivanje podataka o opredeljenim sredstvima za oglašavanje za jednu kalendarsku godinu.

<sup>64</sup> Službeni glasnik RS, broj 83/14, 58/15 i 12/16 - autentično tumačenje.

<sup>65</sup> Službeni glasnik RS, broj 126/14, 61/15 i 40/19.

ili organi javne vlasti ne dostavljaju ove podatke smatrajući da ovde nije u pitanju dodela nego plaćanje usluge koja podrazumeva protivčinidbu, ili da podatke dostavljaju, ali da ih Registar javno ne prikazuje. Bez obzira na to šta je uzrok, evidentno je da su neophodna određena preciziranja u regulativi, kako bi cilj bio ostvaren.

Uvid u podatke koji su objavljeni u okviru Registra medija pokazuje da se ova zakonska obaveza, koja je u novom Zakonu o javnom informisanju<sup>66</sup> detaljnije razrađena nego u prethodnom, još uvek ne poštuje<sup>67</sup>. Naime u okviru Registra se objavljuju kao „državna pomoć“ informacije o sredstvima koje su dodeljene za finansiranje medijskih projekata na konkursima. S druge strane, nisu dostupni podaci o uplatama od organa javne vlasti na osnovu oglašavanja. Podaci o plaćenim uslugama ove vrste su od 1.1.2024. dostupni na Portalu javnih nabavki<sup>68</sup>, pa se ukrštanjem podataka može zaključiti (pretragom za svaki medij, odnosno izdavača pojedinačno), u kojim slučajevima je povređena zakonska obaveza, makar kada je reč o nabavci usluga. Kada je reč o drugim davanjima (npr. donacije), ovaj vid poređenja nije moguć.

Drugi vid transparentnosti koji postoji u aktuelnom pravnom poretku odnosi se na objavljivanje informacija o nabavkama. U tom smislu, neki od organa javne vlasti, to jest oni koji u smislu člana 3. Zakona o javnim nabavkama imaju svojstvo naručioca<sup>69</sup>, imaju obavezu da izrade plan javnih nabavki, da nabavke koje su iznad Zakonom postavljenog praga<sup>70</sup> vrše u jednom od propisanih postupaka javne nabavke i da objavljuju tražene informacije (konkursna dokumentacija, obavještenja o izboru ponuđača itd), da posebnim aktom<sup>71</sup> bliže urede način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci (način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica), način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga. Pisana komunikacija je postavljena kao pravilo u javnim nabavkama, što bi trebalo da omogući da i oni dokumenti koji inicijalno nisu objavljeni postanu javno dostupni na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama. Slično tome, i Zakon o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama (član 20) propisuje obavezu sprovođenja postupka javne nabavke pre dodele javnog ugovora čija je procenjena vrednost iznad istog praga koji važi i za javne nabavke, pa samim tim i primenu brojnih pravila koja obezbeđuju transparentnost takvog postupka.

Veoma značajne novine u pogledu transparentnosti doneo novi član 152a<sup>72</sup>. Na osnovu te odredbe, naručilac na Portalu javnih nabavki objavljuje podatke o svim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke, o svim izmenama ugovora po osnovu čl. 156–161. tog zakona, ali i *podatke o ugovorima/narudžbenicama zaključenim odnosno izdatim u skladu sa članom 27. ovog zakona i njihovim izmenama*. Ova promena je obezbedila da se na Portalu nađu podaci o velikom broju ugovora i isplata čija je vrednost bila ispod propisanih pragova.

Na taj način je obezbeđena transparentnost makar u jednom od bitnih segmenata, kada je reč o onim organima javne vlasti koji ujedno imaju svojstvo naručioca u smislu Zakona o javnim nabavkama. Propisi iz oblasti javnih nabavki delimično obezbeđuju i kada je reč o planiranim nabavkama, ali samo onima čija je

<sup>66</sup> "Sl. glasnik RS", br. 92/2023, članovi 45-47.

<sup>67</sup> Provera je izvršena 6.7.2024. Na primer, „Politika novine i magazini“ su imali preko 150 ugovora od početka godine sa naručiocima u smislu Zakona o javnim nabavkama, a ni jedna od tih uplata nije vidljiva u Registru medija.

<sup>68</sup> <https://inportal.ujn.gov.rs/contracts>

<sup>69</sup> ZJN, član 3.

<sup>70</sup> ZJN, član 27 propisuje prag od 1.000.00 dinara za nabavku usluga, ispod kojeg se, osim načela zakona, primereno okolnostima, ne primenjuju odredbe ZJN.

<sup>71</sup> ZJN, član 49. st. 2.

<sup>72</sup> Službeni glasnik RS, broj 92/2023

vrednost iznad propisanih pragova. U značajno manjoj meri, transparentnost je obezbeđena kada je reč o kriterijumima za odabir medija. Ovi kriterijumi su vidljivi samo kada je reč o nabavkama u vrednosti većoj od milion dinara, a i tada se mogu pretraživati samo za svaku javnu nabavku pojedinačno.

Iz ovde izloženih razloga, primereno je predvideti i rešenja koja bi povećala nivo transparentnosti kroz objavljivanje informacija na sajtovima samih organa vlasti, kao i u okviru Registra.

Zahtev za transparentnošću se može kroz opšta pravila primeniti kako na javno obaveštavanje tako i na javno oglašavanje.

#### **PREDLOG NOVE ODREDBE:**

##### ***Opšta pravila o transparentnosti***

##### **ČLAN X1**

*(1) Organ javne vlasti je dužan da obezbedi transparentnost javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja.*

*(2) Organ javne vlasti, dužan je da na pogodan način i u razumljivom obliku, na sopstvenoj internet stranici, odnosno na internet stranicama organa vlasti koji vrši nadzor nad njegovim radom, učini javno dostupnim:*

- 1) podatak o ukupnim sredstvima opredeljenim za javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i podatak koliko je opredeljeno posebno za javno oglašavanje i posebno za javno obaveštavanje u tekućoj kalendarskoj godini, najkasnije do 31. januara tekuće godine;*
- 2) podatak o iznosu sredstava koja su opredeljena za oglašavanje putem medija, u smislu definicija zakona koji uređuje javno informisanje i medije u jednoj kalendarskoj godini, najkasnije do 31. januara tekuće godine;*
- 3) uslove i kriterijume za odabir medija putem kojeg će se plasirati oglašavanje/obaveštavanje, najkasnije do 31. januara tekuće godine;*

*(3) Organ javne vlasti će Registru medija dostaviti podatak o dodeljenim novčanim sredstvima mediju koja su mediju dodeljena na ime javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, za svaku kategoriju posebno, a na način i rokovima propisanim zakonom koji uređuje oblast javnog informisanja.*

##### ***Načelo dostupnosti na internet stranici***

##### **ČLAN X2**

*(1) Svako javno obaveštavanje i javno oglašavanje koje se vrši drugim sredstvom mora izvršeno i objavljivanjem na internet stranici organa javne vlasti, odnosno na internet stranici neposredno višeg organa vlasti ili organa vlasti koji vrši nadzor nad njegovim radom.*

*(2) Oglas iz st. 1. ovog člana mora biti sadržinski istovetan oglasu koji je objavljen na drugi način, i kada god je to moguće objavljen u istom obliku ili u obliku koji predstavlja vernu kopiju originala.*

*(3) Organ vlasti objavljuje na internet stranici informaciju o vremenu i mestu drugog vida obaveštavanja i oglašavanja iz st. 1.*

*(4) Oglas iz st. 1. ovog člana, kao i podatak iz st. 3. ovog člana organ javne vlasti čini trajno dostupnim na*

internet stranici ili arhivi internet stranice.

(5) Organ javne vlasti je obavezan da omogući da oglasna poruka bude dostupna za objavljivanje u svakom drugom mediju, pod uslovom da se objavljivanje izvrši u neizmenjenom obliku, bez nadoknade i uz navođenje izvora i drugih podataka koji od značaja za primaoca poruke (trajanje oglasa).

**PREKRŠAJNA ODREDBA:** Novčanom kaznom od \_\_\_\_\_ dinara do \_\_\_\_\_ dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti<sup>73</sup> ako Organ javne vlasti ne objavi podatke iz člana X1 stav 2 ovog Zakona ili ako organ javne vlasti javno obaveštavanje i javno oglašavanje koje se vrši drugim sredstvom ne objavi i putem internet stranice organa javne vlasti u skladu sa članom X2.

## **PREDLOG IZMENA I DOPUNA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU (predlozi koji su dati na tekst prethodnog Zakona):**

### **ČLAN 39<sup>74</sup>**

**U članu 39, stav 1 tačka 10) menja se i glasi:**

*“10) podatke o iznosu novčanih sredstava po drugim osnovima koji nisu projektno sufinansiranje/pojedinačna davanja organa javne vlasti pod kojima se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i **pravna lica koja su u državnoj svojini, pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: organ javne vlasti), uključujući poreska oslobođenja i finansijske podsticaje, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, besplatne usluge zakupa koje organi javne vlasti pružaju izdavačima medija, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, drugi osnovi koji podrazumevaju davanja sredstava izdavačima medija.***

Napomena: U aktuelnom Zakonu su ova pitanja uređena u okviru člana 47. st. 1. t. 10), na sledeći način:

10) podaci o iznosu novčanih sredstava, dobijenih neposredno ili posredno od organa javne vlasti pod kojima

<sup>73</sup> Shodno članu 17 stav 2 Zakona o prekršajima, Republika Srbija, teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave i njihovi organi ne mogu biti odgovorni za prekršaj, s tim da zakonom može biti propisano da za prekršaj odgovara odgovorno lice u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne samouprave. Zbog toga je propisana prekršajna odgovornost odgovornog lica u organu javne vlasti. Ipak, smatramo da je moguće propisati prekršajnu odgovornost i za pravna lica koja nisu Republika Srbija, Autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Zbog toga, ostavljamo otvorenu mogućnost za ovu vrstu organa javne vlasti da budu prekršajnu odgovorna i kao pravna lica.

<sup>74</sup> Zakon o javnom informisanju i medijima, između ostalog, reguliše i Registar medija i dostupnost podataka o medijima u tom registru, pa i onih koji se tiču podataka o dobijenim sredstvima od organa javne vlasti. Budući da se „podatak o novčanim sredstvima dobijenih od organa javne vlasti“ odnosi na različite kategorije novčanih davanja prema medijima, ne samo na javno oglašavanje i javno obaveštavanje, ovaj predlog odredbe je ekstenzivnije postavljen da obuhvati pojavne oblike javnih davanja prema medijima, a na tragu nove Medijske strategije. Dakle, ova odredba treba da obuhvati sva takva davanja, ne samo javno obaveštavanje i oglašavanje, pa zato u ovom delu, predlog prevazilazi opseg ovog dokumenta.

se podrazumevaju državni organi, organi teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: organ javne vlasti), ili od privrednog društva u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti, po drugim osnovima koji ne potpadaju pod tačku 9) ovog stava, uključujući donacije, poklone, sponzorstva, usluge istraživanja tržišta i ekonomskog istraživanja, usluge ispitivanja javnog mnjenja, usluge kampanje, oglašavanja i marketinga, usluge promovisanja, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, kao i druge usluge koje pruža medij, dinarska protivvrednost besplatne usluge zakupa koju organ javne vlasti pruža izdavaču medija, obračunata u skladu sa poreskim propisima, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i sve druga davanja sredstava izdavačima medija od strane ovih lica;

Iako su u toku izrade Zakona uvaženi neki od predloga koje smo ranije iznosili, određene razlike postoje. U novom zakonskom rešenju nisu izričito navedena poreska oslobođenja i finansijski podsticaji.

Druga bitna razlika odnosi se na krug organa koji se podvode pod definiciju „organa javne vlasti“. Ovo pitanje je komentarisano u prethodnom delu analize.

#### **U članu 39 stav 4 menja se i glasi:**

*“Podaci o novčanim sredstvima iz stava 1. tač. 9) i 10) ovog člana prijavljuju se Registru najkasnije 15 dana od dana donošenja odluke o dodeli sredstava. **Prijava sadrži najmanje sledeće podatke: naziv izdavača medija kojem su dodeljena novčana sredstva, iznos novčanih sredstava koja su dodeljena, naznaka osnova po kom su sredstva dodeljena (poreska oslobođenja i finansijske podsticaje, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, besplatne usluge zakupa koje organi javne vlasti pružaju izdavačima medija, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, drugi osnovi koji podrazumevaju davanja sredstava izdavačima medija), vrsta akta kojim se dodeljuju sredstva (odluka, rešenje, ugovor itd.), broj akta i datum njegovog donošenja, dokumentaciju koja potvrđuje podatke, drugi relevantni podaci.**”*

30

Poređenja radi, navodimo tekst aktuelne odredbe u vezi sa kojom je bio dat ovaj predlog (član 47. st. 4):

Podnosilac prijave za registraciju podataka iz stava 1. tač. 9) i 10) ovog člana je organ javne vlasti, odnosno privredno društvo u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu, u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, ima organ javne vlasti. Prijava sadrži najmanje sledeće podatke: registarski broj i naziv medija, podatak o dodeljenim, odnosno dobijenim novčanim sredstvima, naziv i matični broj organa javne vlasti, ili poslovno ime i matični broj privrednog društva u kome značajno učešće u osnovnom kapitalu ima organ javne vlasti, naznaku osnova po kom su sredstva dodeljena, odnosno dobijena, vrsta akta kojim se dodeljuju sredstva (odluka, rešenje, ugovor itd.), broj akta i datum njegovog donošenja.

#### **U članu 39 stav 6 menja se i glasi:**

*“Podaci iz stava 1 tačka 1) ovog člana javno su dostupni, osim kada se radi o podacima o ličnosti koji nisu lično ime.”*

Napomena: član 47. aktuelnog Zakona ne sadrži odredbe o javnosti podataka, iz čega bi se moglo zaključiti da bi svi podaci koji se u njemu nalaze trebalo da budu javno dostupni, a imajući u vidu i svrhu Registra, definisanu u članu 46. (obezbeđivanje javnosti podataka o medijima i proizvođačima medijskog sadržaja). Međutim, u odsustvu izričitog pravila, neki od podataka koji bi morali da se unose u Registar se u praksi ne objavljuju. S druge strane, objavljivanje svih informacija koje Registar sadrži moglo bi da neopravdano naruši ostvarivanje prava fizičkih lica na zaštitu podataka o ličnosti

## 4. OBJEKTIVNOST I OPRAVDANOST JAVNOG OGLAŠAVANJA / OBAVEŠTAVANJA I ZABRANA DISKRIMINACIJE

Pored zahteva transparentnosti, neophodno je propisati minimalne kriterijume za odabir medija u kojima će se plasirati javno oglašavanje i javno obaveštavanje. Uniformno uređenje kriterijuma nije moguće postaviti jedinstveno za sve vidove javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, a posebno kada se radi o restrikcijama, imajući u vidu različitu pravnu prirodu pojedinih naručilaca.

Međutim, kao što je već rečeno, u medijskim zakonima postoje restrikcije koje zadiru i u oblast oglašavanja, i to u odnosu na konkretno svojstvo medija. Naime, član 44. stav 2. ranijeg Zakona o javnom informisanju i medijima, u cilju pospešivanja transparentnosti podataka o medijima propisivao je zabranu oglašavanja u medijima koji nisu upisani u Registar. Takva zabrana postoji i u članu 52. st. 2. aktuelnog Zakona. Bitno je, međutim, napomenuti da se u ovoj odredbi ne koristi definicija „organa javne vlasti“, već se oni ponovo opisuju, na sledeći način:

„Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice koje je u javnoj svojini ili koje se u celini ili delom finansira iz javnih prihoda, ne mogu se oglašavati niti koristiti druge usluge medija, odnosno proizvođača medijskog sadržaja iz stava 1. ovog člana.“

Bitno je naglasiti da ova odredba važi podjednako za organe vlasti koji obavljaju komercijalnu delatnost, kao i za one koji to ne čine. Imajući u vidu ovo postojeće ograničenje, jasno je da je moguće propisati obavezu da pored kriterijuma koje organ javne vlasti koji se javlja kao trgovac i u tom svojstvu promoviše svoje aktivnosti, uzme u obzir i kriterijume koji će biti u vezi sa ostvarivanjem nekog cilja od javnog interesa.

Najpogodniji kriterijumi u tom smislu bi se odnosili na garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima, odnosno na to da li su izrečene mere od strane regulatora i ponašanje medija nakon izrečene mere (za elektronske medije) i izrečene mere Saveta za štampu i ponašanje medija nakon te izrečene mere (za štampane i elektronske medije). Ovi kriterijumi su već propisani kod projektnog sufinansiranja, i to članom 24. Zakona o javnom informisanju i medijima i članom 36. stav 1. tačka 2. i stav 3. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja.<sup>75</sup>

Dodatno, iz aspekta promovisanja odgovornog pružanja medijske usluge, sadržaj koji medij plasira bi takođe trebalo uzeti kao kriterijum za odabir medija, a koji bi zapravo bio razrada kriterijuma privrženosti etičkim i profesionalnim standardima. U tom smislu, moglo bi se razmišljati o uspostavljanju kriterijuma koji je podjednako primenjiv kako na javno obaveštavanje tako i na javno oglašavanje, dok bi drugi kriterijumi bili

<sup>75</sup> Službeni glasnik RS, br. 16/16, 8/17 i 6/23.



specifično određeni za svaki od ova dva pojavna oblika.

U odnosu na javno obaveštavanje, dokument Javno oglašavanje pravna analiza i preporuke<sup>76</sup>, primera radi navodi odredbe iz različitih zakona koji propisuju obavezu objavljivanja određenih podataka, i navodi da je zajednička karakteristika tim nasumično odabranim primerima “potreba da se obezbedi transparentnost određenog procesa koji sprovodi organ javne vlasti”<sup>77</sup>, kao i da u tim zakonima nedostaju “bliži kriterijumi za odabir medija putem kojih će se ovi javni pozivi distribuirati”<sup>78</sup>. Zanimljiva je i opservacija da svaki organ javne vlasti dužan da ima internet stranicu, te da se postavlja pitanje opravdanosti ovakvog načina oglašavanja. Iz ovih primera je vidljivo da brojni zakoni i u uslovima izrazitog tehnološkog napretka i diverzifikacije platformi i medija, i dalje insistiraju na “dnevni novinama sa nacionalnim pokrivanjem”.

Suština plasmana javnog obaveštavanja jeste da poruka stigne do najšireg mogućeg kruga građana kojima je upućena. U tom smislu se izdvaja kriterijum usmerenosti obaveštenja. Ovo je posebno primenjivo na obaveštavanje koje nije zakonska obaveza, i za koje se može postaviti i pitanje svrsishodnosti<sup>79</sup>. Dakle, bitan je kriterijum razlikovanja obaveznih obaveštenja od onih koji to nisu, a ove druge bi trebalo na neki način ograničiti.

U odnosu na javno oglašavanje, odabir oglasne platforme se, u redovnom toku stvari, vodi različitim kriterijumima, poput realizovanog tiraža, pokrivenosti medija, udela određenog medija u publici (audience share, odnosno čitanost, slušanost i gledanost, broj poseta), preko interakcija sa medijem (vezano za onlajn medije), prisustva medija na više platformi, popusta koji određeni medij obezbeđuje itd. U tom smislu bi svako nametanje strogih i restriktivnih ograničenja komercijalnom oglašavanju koje vrše organi javne vlasti moglo lako da predstavlja ograničenje njihove slobode poslovanja, te bi propisivanju ograničenja trebalo oprezno pristupiti.

## PREDLOG ČLANA

### ***Primena pravila o javnim nabavkama***

#### ***Član X3***

*(1) Organ javne vlasti, koji je naručilac u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, nabavku usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja vrši u postupku javne nabavke, određenom zakonom kojim se uređuju javne nabavke, kao i na osnovu odredaba ovog zakona.*

<sup>76</sup> Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3kr7iee>, strana 12, pristupljeno 22.10.2020. godine.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Na primer, Dokument Javno oglašavanje pravna analiza i preporuke, citira delove istraživanja BIRN-a iz 2018. godine koje je rađeno na uzorku koje su činile javne institucije na centralnom i lokalnom nivou, uključujući tu i 20 lokalnih samouprava<sup>79</sup>, gde je utvrđeno da značajna sredstva koje ti organi javne vlasti plasiraju ka medijima “odlaze” na emitovanje prazničnih čestitki, za koje se svakako može postaviti pitanje svrsishodnosti njihovog plasmana putem medija, posebno ako se uzme u obzir da većina organa javne vlasti poseduje internet stranicu, ali ima mogućnost korišćenja drugih komunikacionih platformi preko kojih tu poruku može da uputi, a da pri tom ne angažuje medije.

(2) Javno oglašavanje i/ili Javno obaveštavanje na koje se primenjuju pravila o javnim nabavkama u smislu ovog zakona se vrši tako da željena informacija dospe do primalaca kojima je poruka namenjena, uz što racionalnije korišćenje javnih sredstava i uz primenu načela javnih nabavki.

(3) Pravna zaštita u postupku dodele ugovora iz st. 1. ovog člana, monitoring i nadzor nad izvršenjem ugovora obezbeđuju se u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

(4) U vezi sa postupcima dodele ugovora i zaključenim ugovorima iz st. 1. ovog člana, primenjuju se kaznene odredbe propisane zakonom kojim se uređuju javne nabavke, kao i kaznene odredbe propisane ovim zakonom.

(5) Naručilac je dužan da posebnim aktom kojim bliže uređuje način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci bliže i uredi i sva pitanja od značaja za planiranje, sprovođenje i praćenje nabavki, odnosno, ugovora o nabavkama iz st. 1. ovog člana.

(6) Javna nabavka usluga iz st. 1. ovog člana sprovodi se i kada je njena procenjena vrednost iznad 500.000 dinara, a ispod pragova za primenu postupka javne nabavke određenog u zakonu kojim se uređuju javne nabavke.

(7) Naručilac nema pravo da kupuje vreme za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, niti vreme za emitovanje programskih sadržaja od pružaoca medijskih usluga, kako bi izbegao primenu odredaba ovog zakona.

(8) Ugovor o nabavci usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja koji je zaključen suprotno odredbama ovog zakona, kao i ugovor koji naručilac zaključi sa drugim pravnim osnovom, a koji za predmet ima i usluge javnog obaveštavanja ili javnog oglašavanja u smislu ovog zakona, ništav je i po njemu ne može biti izvršeno plaćanje.

#### **Obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje** **Član X4**

(1) Obavezno javno obaveštavanje i/ili javno oglašavanje predstavlja objavljivanje određenog obaveštenja u mediju, koje organ javne vlasti mora da izvrši u određenoj situaciji, na osnovu zakona ili drugog propisa.

(2) Kada je organ javne vlasti obavezan da izvrši javno obaveštavanje i/ili javno oglašavanje na svojoj internet stranici, odnosno na internet stranici ili posebnom portalu koji vodi drugi organ vlasti, objavljivanje na sopstvenoj internet stranici će izvršiti najkasnije istog dana.

(3) Kada je propisana obaveza da se objavljivanje izvrši u službenom glasilu ili u mediju, obaveštenje se objavljuje i na internet stranici organa javne vlasti najkasnije na dan objavljivanja u službenom glasilu, odnosno u mediju.

(4) Obaveštenje iz st. 1. ovog člana se sačinjava tako da sadrži elemente koji su nužni radi ispunjavanja propisane obaveze, uz korišćenje uobičajene dužine i načina predavljanja za određenu vrstu medija.

## **Izbor medija u kojem će biti vršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje**

### **Član X5**

(1) Organ javne vlasti će u konkursnoj dokumentaciji utvrditi objektivne i nediskriminatorne kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, kao i kriterijume za odabir medija u kojem će biti izvršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje.

(2) U konkursnoj dokumentaciji organ vlasti obavezno utvrđuje geografsku dimenziju obaveštenja, profil adresata koji bi pomenuto obaveštenje trebalo da prime, naznaku da određena vrsta medija, odnosno medij koji poseduje određena svojstva predstavlja adekvatno sredstvo obaveštavanja tih adresata, odnosno da se putem takvog medija zaista može ostvariti svrha javnog obaveštavanja/oglašavanja, kao i da li se ta svrha može obezbediti na primereni način, a sve u skladu sa odredbama ovog i posebnih zakona koji tu obavezu propisuju.

(3) Prilikom izrade konkursne dokumentacije, a u cilju formulisanja objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma iz stava 1. ovog člana organ vlasti će utvrditi da li postoje relevantni podaci o tome u kojoj meri pojedini mediji ostvaruju pristup adresatima (npr. pripadnici određene profesije, stanovnici određenog mesta), a pre sprovođenja javne nabavke će sprovesti ispitivanje tržišta.

(4) Organ vlasti će u konkursnoj dokumentaciji predvideti isključenje privrednog subjekta zbog odgovornosti za težak oblik neprofesionalnog postupanja, kao i u slučajevima kada ne postoje garancije privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija. Kao razlog za isključenje će naročito biti predviđeno postojanje dokaza da je u godini koja prethodi objavljivanju obaveštenja/oglašavanja izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za stampane i onlajn medije), kojom je utvrđeno da je medij u kojem bi bilo vršeno takvo obaveštavanje/oglašavanje prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava), da izdavač medija na kojem bi obaveštenje bilo objavljeno ima neizvršene obaveze na osnovu odluke suda za objavljivanje odgovora na informaciju i/ili ispravke u smislu zakona koji uređuje javno informisanje i medije, kao i da ima dospele a neizmirene obaveze po osnovu korišćenja sredstava iz javnih izvora za sufinansiranje medijskih programa od javnog interesa.

(5) Organ javne vlasti ne može postaviti privrednim subjektima uslove u pogledu finansijskog i ekonomskog kapaciteta, niti zahtevati određene reference.

(6) Organ vlasti će u roku od 48 sati od objavljivanja javnog poziva uputiti obaveštenje o pokrenutom postupku nabavke svim registrovanim medijima za koje je ispitivanjem tržišta utvrdio da mogu pružiti uslugu, koristeći adresu za elektronsku poštu izdavača objavljenu u registru privrednih društava.

(7) Kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta obavezno uključuju kapacitet medija da obaveštenje prenese adresatima na određenoj teritoriji.

(8) U cilju povećanja konkurencije, organ vlasti će druge kriterijume iz st. 1. koristiti prevashodno kao

kriterijume za dodelu ugovora, osim kada predmet i svrha nabavke ne iziskuju da se oni utvrde kao kriterijumi za izbor privrednog subjekta.

(9) Javna nabavka usluga oglašavanja ne može sprovoditi u okviru istog postupka javne nabavke zajedno sa nabavkom usluga kreiranja oglasne kampanje (uključujući tu i izradu oglasnih poruka).

### **Neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje**

#### **Član X6**

(1) Neobavezno javno obaveštavanje i/ili oglašavanje je svako javno obaveštavanje, odnosno javno oglašavanje, koje nije javno obaveštavanje/oglašavanje iz člana X4 ovog zakona, a koje preduzima organ vlasti koji je naručilac u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke.

(2) Neobavezno javno obaveštavanje/oglašavanje će organ vlasti uvek vršiti putem kanala komunikacije koji nisu medij (npr. objavljivanjem na sopstvenoj internet stranici).

(3) Izuzetno, Organ javne vlasti može da vrši neobavezno javno obaveštavanje/javno oglašavanje putem medija ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi:

- 1) organ javne vlasti je odredbama posebnog propisa izričito ovlašćen da na taj način obavlja poslove iz svoje nadležnosti;
- 2) organ javne vlasti je pre otvaranja postupka javne nabavke sproveo istraživanje tržišta i u konkursnoj dokumentaciji objavio informacije koje pokazuje da je obaveštavanje potrebno radi ostvarivanja određenog cilja i da se taj cilj ne može ostvariti u potrebnoj meri bez nabavke usluge javnog obaveštavanja, odnosno javnog oglašavanja;
- 3) organ javne vlasti je u konkursnoj dokumentaciji utvrdio merljive pokazatelje ostvarivanja cilja i način praćenja ostvarenosti cilja koje mora biti u direktnoj vezi sa samim javnim obaveštavanjem, odnosno javnim oglašavanjem.

(4) Ako su ispunjeni uslovi iz stava 3. ovog člana, na neobavezno javno obaveštavanje/oglašavanje se shodno primenjuju odredbe člana X5 ovog zakona.

(5) Organ javne vlasti može dodeliti više ugovora u okviru jedne nabavke usluga neobaveznog javnog obaveštavanja/oglašavanja, odnosno može dodeliti jedan ugovor kojim se ugovara takvo obaveštavanje/oglašavanje na više medija, ukoliko se na taj način u većoj meri ostvaruje svrha javnog obaveštavanja/oglašavanja i ukoliko je istovremeno obezbeđeno racionalno korišćenje javnih sredstava.

### **Ograničenja za sprovođenje nabavki**

#### **Član X7**

(1) Organ javne vlasti ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6. ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za narodne poslanike i izbora za predsednika Republike.

(2) Organ javne vlasti čiji je osnivač Republika Srbija ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6.

ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za odbornike u više od polovine jedinica lokalnih samouprava na teritoriji Republike.

(3) Organ javne vlasti čiji je osnivač Republika Srbija, teritorijalna autonomija i jedinica lokalne samouprave sa teritorije autonomne pokrajine ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6. ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za poslanike u skupštini autonomne pokrajine.

(4) Organ javne vlasti čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave ne može započeti postupak javne nabavke iz člana X6. ovog zakona od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za odbornike u toj jedinici lokalne samouprave ili izbora za odbornike na teritoriji gradske opštine koja je deo te jedinice lokalne samouprave.

(5) Kada je usluga javnog obaveštavanja ugovorena, ona se ne može izvršiti za vreme dok traje zabrana započinjanja postupka javne nabavke iz stava 1. do 4. ovog člana.

### **Javno oglašavanje Organa javne vlasti osnovanih u cilju zadovoljavanja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter**

#### **Član X8**

(1) Organ javne vlasti osnovan u cilju zadovoljenja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter u smislu definicija zakona kojim se uređuju javne nabavke, koje posluje u redovnim tržišnim uslovima, ima za cilj ostvarenje dobiti samo snosi gubitke koje proizlaze iz njegove delatnosti, kod javnog oglašavanja primenjuje načela zakona koji uređuje javne nabavke i pravila ovog zakona.

(2) Organ javne vlasti iz stava 1 ovog člana je dužan da propiše objektivne i nediskriminatorne kriterijume za odabir medija putem kojih će se plasirati javno oglašavanje.

(3) Kriterijumi iz stava 1 ovog člana obavezno sadrže i garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija koja se dokazuje pribavljanjem podataka od nadležnih tela da u godini koja prethodi plasiranju oglašavanja nije izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojima je utvrđeno da je konkretni medij prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava).

(4) Organ javne vlasti brižljivom ocenom svih kriterijuma iz ovog člana, donosi odluku o izboru medija putem koga će se plasirati oglasna poruka, s tim da lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen takvom odlukom ima pravo da zahteva naknadu štete u skladu sa opštim propisima koji uređuju obligacione odnose.

(5) Primenu pravila iz ovog člana prati organ vlasti koji vrši osnivačka prava i o tome jednom godišnje izveštava javnost.

(6) Način praćenja i izveštavanja iz stava 4. ovog člana bliže se uređuje aktom Vlade Republike Srbije, odnosno aktima skupštine AP Vojvodine i aktima skupština jedinica lokalne samouprave.

(7) Organ javne vlasti brižljivo ocenom svih kriterijuma iz ovog člana, donosi odluku o izboru medija putem koga će se plasirati javno oglašavanje, s tim da lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen takvom odlukom ima pravo da zahteva naknadu štete u skladu sa opštim propisima koji uređuju obligacione odnose.

### **Drugi vidovi javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja** **Član X9**

Organi javne vlasti koji, izuzev organa iz člana X8, koji nisu naručioci u smislu zakona kojim se uređuju javne nabavke, primenjuje postupak javne nabavke u skladu sa odredbama ovog zakona i zakona kojima se uređuju javne nabavke kada sprovodi obavezno, odnosno neobavezno javno obaveštavanje ili javno oglašavanje, koje je u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja ili korišćenjem javnih sredstava.

**PREKRŠAJNE ODREDBE:** Novčanom kaznom od \_\_\_\_\_ dinara do \_\_\_\_\_ dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti ako:

- 1) ne primeni pravila o sprovođenju javne nabavke kod usluga javnog obaveštavanja i/ili javnog oglašavanja (član X3);
- 2) ne primeni pravila koja se tiču načina objavljivanja obaveznog javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja (član X4)
- 3) ne utvrdi objektivne i nediskriminatorne kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, kao i kriterijume za odabir medija i/ili ne primeni druga pravila koja se tiču Izbor medija u kojem će biti vršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje (član X5);
- 4) ne primeni pravila koja se tiču neobaveznog javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja (član X6);
- 5) postupi suprotno ograničenjima i zabranama vezanim za neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje (član X7);
- 6) ne primeni pravila koja se tiču javnog oglašavanja organa javne vlasti Organa javne vlasti osnovanog u cilju zadovoljenja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter u smislu definicija zakona kojim se uređuju javne nabavke (član X8);
- 7) ne primeni postupak javne nabavke u kada sprovodi obavezno, odnosno neobavezno javno obaveštavanje ili javno oglašavanje, koje je u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja ili korišćenjem javnih sredstava kada se radi o organima javne vlasti koji nisu Organi javne vlasti iz člana X8 i koji nisu naručioci u smislu zakona koji uređuje javne nabavke.

## 5. DEFINISANJE NEDOZVOLJENIH VIDOVA PROMOCIJE

Dokument Javne nabavke u medijskoj sferi<sup>80</sup> iz decembra 2018. godine se, između ostalog bavi pitanjem nepodobnosti određenih „medijskih usluga“ da budu predmet javne nabavke, gde se citiraju brojni izveštaji koji pokazuju tu tendenciju. Ti izveštaji „apostrofiraju dva osnovna problema u primeni ZJN na ove specifične usluge: 1) nepodobnost „medijskih usluga“ koje promovišu rad organa javne vlasti da uopšte budu predmet javne nabavke i 2) posredni uticaj na projektno sufinansiranje, koje se svesno zaobilazi da bi se preko javnih nabavki opet finansirali mediji koji se percipiraju kao podobni.“<sup>81</sup>

Pomenuti dokument detaljno elaborira zašto pomenute usluge ne mogu da budu predmet javne nabavke, ali isti argumenti bi se mogli upotrebiti u kontekstu zabranjenosti određene promotivne aktivnosti organa javne vlasti, i to u kontekstu primene Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o oglašavanju.

Medijske usluge koje pominje pomenuti dokument se uglavnom odnose na „audiovizuelne medijske sadržaje koji promovišu rad organa javne vlasti u formi urednički oblikovanog sadržaja, koji zapravo predstavlja vid oglašavanja (prikrivenog)“<sup>82</sup>. Isti dokument navodi da postojanje promotivnog elementa kod nabavke ovih usluga, te usluge zapravo kvalifikuje kao usluge oglašavanja.

Kao što je već rečeno, definicije Zakona o oglašavanju na jednoj strani svode oglašavanje na komercijalno oglašavanje lica koja imaju svojstvo trgovca, ali takođe navodi da se taj zakon primenjuje i na organe javne vlasti.<sup>83</sup> To faktički znači da su promotivne aktivnosti organa javne vlasti u zakonskom smislu izjednačene sa (komercijalnim) oglašavanjem, što dovodi do primene odredbi zakona, pa i onih koji uređuju prikriveno oglašavanje. Prikriveno oglašavanje je definisano kao „predstavljanje robe, usluge, poslovnog imena, žiga ili druge oznake, odnosno aktivnosti fizičkog ili pravnog lica koje se bavi proizvodnjom roba ili pružanjem usluga, sa namerom da to predstavljanje ima svrhu oglašavanja i da može da dovede javnost u zabludu u pogledu njegove stvarne prirode, s tim da se smatra da namera naročito postoji, ako se obavlja uz novčanu ili drugu naknadu“<sup>84</sup>. Kao jedan od kriterijuma za određivanje da li je neko oglašavanje prikriveno, koristi se i kriterijum uredničkog opravdanja<sup>85</sup>. Iako je ova odredba formulisana za komercijalno oglašavanje zbog (shodne) primene pravila oglašavanja na druge vidove promotivnih aktivnosti, pa i na promotivne aktivnosti organa javne vlasti. Da neko oglašavanje ne bi bilo prikriveno, mora da ima tzv. „oznaku prepoznatljivosti“, koja

<sup>80</sup> Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TlOnW9>, str. 9-12, pristupljeno 22.10.2020. godine.

<sup>81</sup> Ibid, strana

<sup>82</sup> Ibid, strana 10.

<sup>83</sup> Zakon zapravo pominje „javno obaveštavanje koje vrše državni organi, odnosno drugi nosioci javnih vlasti“, ali suštinski taj izraz odgovara pojmu organi javne vlasti, pa je ovde tako i upotrebljen (prim.aut.).

<sup>84</sup> Zakon o oglašavanju, član 12 stav 2.

<sup>85</sup> Zakon o oglašavanju, član 12 stav 3.

zapravo konkretni sadržaj klasifikuje kao oglašavanje<sup>86</sup>. Ukoliko nema oznake prepoznatljivosti, prikriveno oglašavanje je zabranjeno<sup>87</sup>, a kršenje te zabrane je osnov za prekršajnu odgovornost<sup>88</sup>.

Pomenuti dokument apostrofira da medijske usluge koje se “pribavljaju” putem javnih nabavki:

- imaju promotivni element (na primer praćenje rada organa lokalne samouprave), suštinski takve “usluge” imaju za cilj da oglase aktivnosti organa javne vlasti, i uz to imaju novčani ekvivalent (vrednost konkretne javne nabavke);
- da dovode u zabludu primaoca, budući da se mešaju urednički oblikovani i promotivni sadržaj;
- da su suprotna opštim načelima Zakona o javnom informisanju i medijima<sup>89</sup>, a polazeći od toga da je plaćena promocija organa javne vlasti, po prirodi afirmativna, a ne kritička, te predstavlja oblik uticaja na uređivačku autonomiju, i sporna je i iz ugla objektivnosti – ako se uzme u obzir da se radi o plaćenju činidbi.

Uz sve to promotivne aktivnosti uglavnom ne prati oznaka prepoznatljivosti, pa dokument zaključuje da je ovaj predmet javne nabavke u takvoj situaciji zapravo zabranjen<sup>90</sup>.

U tom pogledu su ilustrativni i nalazi iz istraživanja<sup>91</sup> koje je 2018. objavilo Poslovno udruženje asocijacije lokalnih i nezavisnih medija „Lokal pres”, u okviru kojeg se analiziraju podaci o medijskom finansiranju u 40 lokalnih samouprava. U ovom istraživanju su uočeni razni oblici poslovnih ugovora lokalnih samouprava sa medijima u 25 od 40 posmatranih opština, koji nisu realizovani ni kao konkursi za sufinansiranje, ni kao javne nabavke usluga, među kojima su i neke JLS koje uopšte nisu raspisivale konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja.

Dakle, u praksi je evidentno postojanje medijskog praćenja rada organa javne vlasti afirmativnog promotivnog karaktera, koje se nabavlja kao usluga za koju se plaća naknada. Ali takođe je evidentno i to da ova ograničenja nisu eksplicitno uređena zakonom, i da je neophodno da budu precizirana. Takođe, nekad

<sup>86</sup> Zakon o oglašavanju, član 13.

<sup>87</sup> Zakon o oglašavanju, član 12 stav 1.

<sup>88</sup> Zakon o oglašavanju, član 78 stav 1 tač. 3 i 4.

<sup>89</sup> Pre svega u kontekstu člana 4 stav 3 ZJIM koji propisuje da se “ne sme ugrožavati slobodan protok informacija putem medija, kao ni uređivačka autonomija medija...”, kao i člana 5 ZJIM koji propisuje da se putem medija objavljuju “informacije, ideje i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdan interes da zna, bez obzira na način na koji su pribavljene informacije, u skladu sa odredbama ovog zakona”, te da “svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju”.

<sup>90</sup> Dokument je nastao u okviru projekta „Javni novac za javni interes“, koji zajednički realizuju BIRN, Fondacija „Slavko Ćuruvija“ i NUNS, koji je dostupan na internet stranici kazitrazi.rs, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TlOnW9>, strana 11 i 12, pristupljeno 22.10.2020. godine.

<sup>91</sup> **Istraživanje o primeni Zakona o javnom informisanju i medijima u lokalnim sredinama sa posebnim osvrtom na projektno sufinansiranje**, “Lokal pres” i Civil Rights Defenders, decembar 2018. Izveštaj je dostupan na internet stranici PU Lokal Pres, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/2TuqGLB>, pristupljeno 28.10.2020. godine.



postoji legitimna potreba organa javne vlasti da predstavi određene aktivnosti, ali ne na taj način da budu promocija funkcionera. Ako se svi ovi interesi izbalansiraju, i ako se pođe od odredbi koje su ranije regulisali ovo oblast (Zakon o oglašavanju iz 2015. godine), može se doći do zadovoljavajuće formulacije.

Takođe, isključivo afirmativno prikazivanje rada organa javne vlasti koje nije zasnovano na činjenicama vodi i ka mogućoj primeni odredbi koje se odnose na obmanjujuće oglašavanje<sup>92</sup>. Budući da su i te odredbe primerenije komercijalnom oglašavanju, ima smisla predvideti posebna pravila za javno oglašavanje i javno obaveštavanja ovog tipa.

## **PREDLOG ČLANOVA**

### ***Sloboda javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja*** **ČLAN X10**

*(1) Organi javne vlasti imaju pravo na javno obaveštavanje i javno oglašavanja pod uslovima i na način propisan odredbama ovog zakona i zakona koji uređuje oblast oglašavanja.*

*(2) U okviru javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja ne može se koristiti ime, lik, glas ili lično svojstvo funkcionera organa javne vlasti.*

*(3) Ako se javno oglašavanje i javno obaveštavanje vrši putem elektronskih medija, bez naknade, vreme trajanja tog oglašavanja ne uračunava se u vreme trajanja TV oglašavanja i TV prodaje u smislu zakona koji uređuje oglašavanje.*

41

### ***Zabrana prikrivenog javnog oglašavanja*** **Član X11**

*(1) Prikriveno javno oglašavanje je zabranjeno.*

*(2) Pod prikrivenim javnim oglašavanjem se podrazumeva predstavljanje u formi medijskog sadržaja, organa javne vlasti i funkcionera organa javne vlasti ili predstavljanje organa javne vlasti i funkcionera kroz formu javnog obaveštavanja sa namerom da to predstavljanje ima svrhu oglašavanja i da može da dovede javnost u zabludu u pogledu njegove stvarne prirode, a koja nema uredničko opravdanje.*

*(3) Smatraće se da uredničko opravdanje ne postoji ako se ne radi o aktivnostima o kojima javnost ima opravdan interes da zna u smislu zakona koji uređuje javno informisanje, a naročito ako:*

- 1) se ne radi o saopštenjima organa javne vlasti koja su hitne prirode koja se odnose na ugroženost života, zdravlja, bezbednosti ili imovine;*

---

<sup>92</sup> Zakon o oglašavanju, član 11 propisuje da svako oglašavanje koje na bilo koji način, uključujući način prikazivanja, obmanjuje ili je verovatno da će obmanuti primaoca oglasne poruke, koje zbog takve obmanjujuće prirode može da utiče na njihovo ekonomsko ponašanje ili koje zbog toga škodi ili je verovatno da će naškoditi konkurentu oglašivača.

- 2) je trajanje ili dužina medijskog sadržaja u vezi sa aktivnostima organa javne vlasti takvog obima da ne opravdava ostvarivanje prava građana na obaveštenost u smislu zakona koji uređuje javno informisanje;
- 3) je predstavljanje aktivnosti isključivo afirmativno;
- 4) u drugim slučajevima kada medijsko praćenje aktivnosti organa javne vlasti i/ili funkcionera nema uredničko opravdanje.

(4) Mediji i druga sredstva javnog obaveštavanja na koja se ovaj zakon primenjuje, dužni su da poštuju zabranu prikriivenog javnog oglašavanja.

(5) Zabrane i ograničenja iz ovog člana se odnosi na sve vrste medijskih sadržaja.

(6) Ukoliko je javno oglašavanje jasno označeno oznakom prepoznatljivosti, isključuje se primena odredbi o prikriivenom oglašavanju u konkretnoj situaciji, a takvo oglašavanje je dozvoljeno ako su ispunjeni uslovi koji se tiču javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja iz ovog zakona, kao i uslovi iz zakona koji uređuje oglašavanje.

### **Zabrana obmanjujućeg javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja** **Član X12**

(1) Obmanjujuće javno oglašavanje i obmanjujuće javno obaveštavanje je zabranjeno.

(2) Pod Obmanjujućim javnim oglašavanjem i javnim obaveštavanjem, podrazumeva se svako javno oglašavanje i javno obaveštavanje koje, na bilo koji način, uključujući način prikazivanja, obmanjuje ili je verovatno da će obmanuti primaoca takvog oglašavanja, odnosno obaveštavanja.

(3) Lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen obmanjujućim javnim oglašavanjem/javnim obaveštavanjem, može podneti tužbu nadležnom sudu kojom zahteva da sud naloži prekid obmanjujućeg oglašavanja.

(4) Na postupak sudske zaštite iz stava 3 ovog člana shodno se primenjuju odredbe o sudskoj zaštiti za obmanjujuće i uporedno oglašavanje iz zakona koji uređuje oglašavanje.

**PREKRŠAJNA ODREDBA:** Novčanom kaznom u iznosu od \_\_\_\_\_ dinara do \_\_\_\_\_ kazniće se za prekršaj pravno lice ako postupi suprotno odredbama člana X10-X12.

Za radnje iz stava 1. ovog člana kazniće se fizičko lice ili odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 50.000,00 do 150.000,00 dinara.

Za radnje iz stava 1. ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 50.000,00 do 500.000,00 dinara.

Za radnje iz stava 1. ovog člana kazniće se odgovorno lice u organu Republike Srbije, Autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave novčanom kaznom od 50.000,00 do 150.000,00 dinara.

Uz prekršajnu kaznu iz člana Y stav 1 ovog člana, pravnom licu se može izreći zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju od šest meseci do godinu dana, kao i zaštitna mera javnog objavljivanja presude.

Uz prekršajnu kaznu iz člana Y stav 2 ovog člana, odgovornom licu u pravnom licu može se izreći zaštitna mera zabrane vršenja određenih poslova u trajanju od šest meseci do godinu dana.

Uz prekršajnu kaznu iz člana Y stav 3 ovog člana, preduzetniku se može izreći zaštitna mera zabrane vršenja određenih delatnosti u trajanju od šest meseci do godinu dana.



## 6. SPONZORSTVA, DONACIJE I POKLONI

### Zakon koji uređuje samo primanje donacija

Zakon o donacijama i humanitarnoj pomoći<sup>93</sup>, čije su izmene bile planirane u ranijim antikorupcijskim dokumentima iz drugih razloga (smanjenje rizika od sukoba interesa kada donacije primaju državni organi i javne službe), a zatim i u prvom Akcionom planu za sprovođenje Medijske strategije, nije menjan u poslednjih devetnaest godina. Trenutno, ovaj zakon ne sadrži pravila za situacije kada se državni organi ili javna preduzeća javljaju u svojstvu donatora. Dok se to ne promeni, on nije relevantan za reformu koja se predviđa Medijskom strategijom. Tek ukoliko se Ministarstvo finansija bude opredelilo da značajno konceptijski promeni obuhvat ovog propisa, za šta trenutno nema naznaka, njegove odredbe će postati relevantne, a do tada treba razmotriti izmene drugih propisa.

#### Pokloni

44

Za razliku od brojnih drugih ugovora, ugovori o poklonu nisu uređeni kroz Zakonom o obligacionim odnosima. Stoga se i dalje primenjuju norme Srpskog građanskog zakonik iz 1844, a na osnovu Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih pre 6. aprila 1944. godine i za vreme neprijateljske okupacije. Takođe, brojna bitna pitanja u vezi sa poklonima uređena su poreskim propisima.

Od samih pravila koja predviđaju SGZ ili poreski propisi, za ovu analizu su od većeg značaja pravila koja važe za organe vlasti, koji bi eventualno učinili poklon nekom izdavaču medija, pa će njima biti posvećenja veća pažnja.

#### Sponzorstvo

Za razliku od donacija i poklona, koji su besteretni pravni poslovi, ugovorom o sponzorstvu zasniva se obligacioni odnos koji je teretnog karaktera. Jedna strana (sponzor) se obavezuje da će drugoj nešto platiti ili joj obezbediti neku robu ili pružiti usluge, a sponzorisana ugovorna strana pruža protivusluge (promocija imena, proizvoda, robne marke i slično). Drugim rečima, sponzorstvo je jedan vid oglašavanja (gledano iz ugla sponzora), pa ne čudi što je detaljnije uređeno upravo u okviru Zakona o oglašavanju (glava V)<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Zakon o donacijama i humanitarnoj pomoći: 53/2001-14, 61/2001-4 (ispravka), 36/2002-14, RS 101/2005-28 (dr. zakon)

<sup>94</sup> "Sl. glasnik RS", br. 6/2016 i 52/2019 - dr. zakon.

Sponzorstvo je „svaki vid finansijske ili druge podrške sponzora drugom pravnom ili fizičkom licu ili njegovim aktivnostima u cilju promocije sponzorovog imena, naziva ili žiga, aktivnosti ili proizvoda.“ (član 64, st. 1.). Ujedno, sponzorstvom se ne smatra „kada pružalac medijskih usluga ili proizvođač audio-vizuelnih dela učestvuje u finansiranju medijskih usluga ili programskih sadržaja.“ (čl. 64. st. 2).

Zabranjeno je sponzorstvo vesti i drugih informativnih sadržaja, osim sportskih vesti i vremenske prognoze (čl. 64. st. 3).

Na sponzorstvo se shodno primenjuju opšta pravila o oglašavanju. (čl. 64. st. 4).

Od značaja za predmet ove analize je odredba člana 65. st. 6, prema kojoj „medijske usluge ili programske sadržaje ne mogu sponzorirati *državni organi i organizacije* i političke organizacije.“ Nejasno je da li je u pitanju propust zakonodavca da u ovoj odredbi upotrebi drugačiju sintagmu, npr. kao u članu 36. st. 4. (*državni organi ili drugi nosioci javne vlasti*), ili je reč o nameri da se omogući da sponzori budu organi lokalne samouprave. U svakom slučaju, zabranom nisu obuhvaćeni svi „organi javne vlasti“, to jest javna preduzeća, a pogotovo ne druga preduzeća u državnom vlasništvu, koja posluju u tržišnim uslovima.

Sponzor ne može ograničavati kreativnu slobodu sponzorisanog lica, njegova prava na samostalno upravljanje, određivanje cilja i sadržaja sponzorisanе aktivnosti i takav ugovor bi bio ništav (čl. 66, st. 1. i 3.). Sponzor ne sme da utiče ni na sadržinu sponzorisanih audio-vizuelnih medijskih usluga ili programskih sadržaja, niti na raspored njihovog prikazivanja kod televizijskog emitovanja, na način kojim se utiče na odgovornost i uređivačku nezavisnost pružaoca medijske usluge.

Norme Zakona o oglašavanju, iako nisu ograničene samo na elektronske medije, formulisane su tako da najviše pažnje poklanjaju raznim vidovima sponzorisanog programa na televizijama. Stoga ne čudi da je u članu 65. st. 7. dato je ovlašćenje Regulatornom telu za elektronske medije da bliže uredi „sadržinu obaveštenja, načine emitovanja i vreme emitovanja obaveštenja o sponzoru, kao i uslove korišćenja naziva ili drugog simbola sponzora kao naziva sponzorisanog programskog sadržaja“<sup>95</sup>.

Pored dilema koje se javljaju usled nedovoljno jasnog ili nepotpunog načina uređivanja sponzorstva u Zakonu o oglašavanju, , treba napomenuti i to da se ovaj pojam u srpskom zakonodavstvu koristi i sa značenjem koje bi moglo biti drugačije. Za primer mogu da posluže odredbe Zakona o javnim agencijama<sup>96</sup>: „Javna agencija se finansira iz cene koju plaćaju korisnici usluga, poklona (donacija), priloga pokrovitelja (sponzorstava), budžeta Republike Srbije i drugih priloga i prihoda koje ostvari prema zakonu.“

## Raspolaganje sredstvima u javnoj svojini

Na davanje donacija i sponzorstva (medijima ili bilo kome drugo) primenjuju se opšti propisi kojima se uređuje

<sup>95</sup> Pravilnik o oglašavanju i sponzorstvu u elektronskim medijima ("Sl. glasnik RS", br. 101/2016)

<sup>96</sup> "Sl. glasnik RS", br. 18/2005, 81/2005 - ispr. i 47/2018.

raspolaganje sredstvima u javnoj svojini. Zakon o javnoj svojini<sup>97</sup> ostavlja mogućnost da se nepokretnosti otuđe iz javne svojine bez naknade (član 31) „ako postoji interes za takvim raspolaganjem, kao što je otklanjanje posledica elementarnih nepogoda ili uspostavljanje dobrih odnosa sa drugim državama, odnosno međunarodnim organizacijama i u drugim slučajevima predviđenim posebnim zakonom”. Predlog mora biti obrazložen.

Kada je reč o pokretnim stvarima (član 33. stav 4), otuđenje se može vršiti bez naknade “ako postoji interes za takvim raspolaganjem, kao što je otklanjanje posledica elementarnih nepogoda i u drugim slučajevima utvrđenim aktom Vlade.” Predlog akta, odnosno akt o otuđenju pokretnih stvari iz javne svojine mora da sadrži obrazloženje iz koga se može utvrditi postojanje navedenih razloga.

Iako bi slučajevi i uslovi pod kojima se može vršiti otuđenje nepokretnih stvari bez naknade trebalo da budu detaljnije uređeni Uredbom Vlade, ni ovaj akt ne sadrži mnogo više pravila kada je reč o nepokretnostima<sup>98</sup>. Tu se, u članu 5, ponavljaju mogući osnovi za poklanjanje nepokretnosti iz Zakona o javnoj svojini (elementarne nepogode, odnosi sa drugim državama, drugi slučajevi utvrđeni posebnim zakonom). U članu 23. se predviđaju slična pravila kada je reč o poklanjanju drugih imovinskih prava (pravo na patent, pravo na licencu, model, uzorak i žig, autorsko i srodna prava, pravo korišćenja tehničke dokumentacije i druga imovinska prava utvrđena Zakonom o javnoj svojini). Drugim rečima, da bi nekom izdavaču medija bila poklonjena nepokretnost ili neko imovinsko pravo, to bi moralo da bude uređeno posebnim zakonom (što za medije nije trenutno slučaj), ili da bude u nekakvoj vezi sa otklanjanjem posledica elementarnih nepogoda ili odnosa Republike Srbije i drugih država (npr. darivanje prostorija izdavaču novina nakon poplave; darivanje opštinskog prostora za rad dopisništvu državne novinske agencije iz inostranstva).

Ista uredba uređuje i pitanje davanja stvari u javnoj svojini u zakup, što bi moglo biti od značaja za predmet ove analize kada se zakup vrši pod povoljnijim uslovima od tržišnih. Opšte pravilo je i ovde da se zakup vrši u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja ponuda, a izuzetno „neposrednom pogodbom“, kada je to propisano (član 6. st. 1). Takvi izuzeci su propisani u članu 10, a krug potencijalnih korisnika je sličan kao i kod otuđenja (strane ambasade i predstavništva, humanitarne organizacije, udruženja iz pojedinih drugih oblasti (pod uslovom da prostor ne koriste za ostvarivanje prihoda) itd.

Izdavač medija bi mogao da bude korisnim privilegovanog zakupa u slučajevima iz st. 1. t. 6) – „kada se nepokretnost daje ... za potrebe proizvodnje audiovizuelnih dela u Republici Srbiji, u cilju podsticanja stvaralaštva u oblasti audiovizuelne proizvodnje, održavanja sportskih, kulturnih, sajamskih, naučnih i drugih sličnih potreba, a rok zakupa je kraći od 30 dana, odnosno kod snimanja ne duži od šest meseci“, tačke 7) – „kada se nepokretnost ne izda u zakup ni posle sprovedenih dva i više postupaka javnog oglašavanja, ali ne ispod 60% od tržišne visine zakupnine za tu nepokretnost, čiji iznos umanjenja utvrđuje nadležni organ nosioca prava javne svojine prema kretanju visine zakupnine na tržištu, s tim što u tom slučaju rok trajanja zakupa ne može biti duži od tri godine“.

<sup>97</sup> Zakon o javnoj svojini: 72/2011-114, 88/2013-3, 105/2014-3, 104/2016-6 (dr. zakon), 108/2016-10, 113/2017-228, 95/2018-236, 153/2020-42

<sup>98</sup> Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda (*“Sl. glasnik RS”, br. 16/2018 i 79/2023*)

Moguće je da bi neki korisnici javne svojine pokušali da podvedu izdavače medija kao zakupca pod uslov iz tačke 11): „kada je to potrebno radi bolje organizacije i efikasnosti rada nosilaca prava javne svojine, odnosno korisnika stvari u javnoj svojini, kao i posebnih službi i organizacija čiji su oni osnivači, kao i u slučajevima kada je reč o ostvarivanju interesa nosioca prava javne svojine.“

Pored opštih pravila o zakupu nepokretnosti, posebna su propisana za poslovni prostor (član 12). U stavu 7. je data mogućnost da se pojedinim kategorijama korisnika omogući zakup pod privilegovanim uslovima (svega 10% od tržišne vrednosti). Krug potencijalnih korisnika uključuje udruženja koja rade u pojedinim oblastima.

Posebna Uredba Vlade uređuje otuđenje pokretnih stvari.<sup>99</sup> Jedna mogućnost je da stvari prodaju ili daruju neposrednom pogodbom, ukoliko nije uspela prodaja nakon javnog oglašavanja ili prikupljanja pismenih ponuda. I kada nije pokušana prodaja putem javnog oglašavanja ili prikupljanja pismenih ponuda, pokretne stvari u javnoj svojini mogu se pokloniti određenom krugu korisnika – „za potrebe humanitarnih organizacija, udruženja građana iz oblasti zdravstva, kulture, nauke, prosvete, sporta, socijalne i dečje zaštite, zaštite životne sredine, zaštite od požara, kao i verskih zajednica.“ (član 2, stav 2). Odluku o otuđenju pokretnih stvari u svojini Republike Srbije neposrednom pogodbom, ispod tržišne cene, odnosno bez naknade, donosi Vlada (član 4). Iz opisanog se vidi da izdavači medija, kao takvi, prema postojećim propisima, u principu, nisu kvalifikovani primaoci donacija. Međutim, u slučaju da je izdavač medija neka humanitarna organizacija, verska zajednica ili udruženje koje deluje u navedenim oblastima, postojala bi mogućnost posrednog finansiranja medija kroz donacije u vidu pokretnih stvari.

## Pravila za javna preduzeća

Ova pravila se posredno odnose i na javna preduzeća i pojedina druga preduzeća u državnom vlasništvu. Na osnovu Zakona o javnim preduzećima<sup>100</sup> (član 10), javno preduzeće i društvo kapitala čiji je jedini vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina, lokalna samouprava ili neko drugo javno preduzeće raspolaže svojom imovinom „u skladu sa zakonom i osnivačkim aktom“. Imovinu preduzeća čine „pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti i druga imovinska prava, koja su preneti u svojinu javnog preduzeća u skladu sa zakonom, uključujući i pravo korišćenja na stvarima u javnoj svojini.“ Po osnovu ulaganja u kapital, osnivač stiče udeo u javnom preduzeću ili udele i akcije u društvu kapitala, kao i prava po osnovu stečenih udela, odnosno akcija.

Na osnovu Zakona o javnoj svojini (član 14) Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu sredstva u javnoj svojini ulagati u kapital javnog preduzeća i društva kapitala. Po osnovu tog ulaganja, oni stiču udele ili akcije i prava po osnovu tog vlasništva. Korisnici stvari u javnoj svojini su (član 19), između ostalih i javna preduzeća, društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i njihova zavisna društva.

<sup>99</sup> Uredba o određivanju opreme veće vrednosti i utvrđivanju slučajeva i uslova pod kojima se pokretne stvari iz javne svojine mogu otuđiti neposrednom pogodbom, ispod tržišne cene, odnosno bez naknade "Službeni glasnik RS", broj 156 od 25. decembra 2020.

<sup>100</sup> Zakon o javnim preduzećima ("Sl. glasnik RS", br. 15/2016 i 88/2019)

Na osnovu člana 42. Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu ulagati u kapital javnih preduzeća i društava kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, i to novac i hartije od vrednosti, pravo svojine na stvarima u javnoj svojini, izuzev prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi, mreža koje mogu biti isključivo u javnoj svojini i drugih nepokretnosti koje mogu biti isključivo u javnoj svojini i druga imovinska prava koja se po opštim propisima mogu uložiti u kapital. Po osnovu ulaganja nosioci javne svojine stiču akcije, odnosno udele, a uneti ulozi su svojina javnog preduzeća ili društva kapitala.

Na osnovu člana 45. javno preduzeće i društvo kapitala čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, koje je na dan stupanja na snagu tog zakona ima pravo korišćenja na nepokretnostima u državnoj svojini, odnosno neograničeno pravo iskorišćavanja drugih imovinskih prava, a koje čini deo ili ukupan kapital tih pravnih lica, stiče pravo svojine na tim nepokretnostima, odnosno postaje jedini isključivi nosilac tih drugih imovinskih prava. Ove odredbe se shodno primenjuju i na nepokretnosti na kojima pravo korišćenje ima neko zavisno društvo kapitala.

Iz izloženog se može zaključiti da javna preduzeća i druga preduzeća koja su u vlasništvu države, pokrajine ili opštine imaju sopstvenu imovinu (bez obzira na to što ona potiče iz javne svojine). To znači da se na raspolaganje tom imovinom ne primenjuju ranije navedena pravila i ograničenja za davanje nepokretnih i pokretnih stvari bez nadoknade trećim licima. Ipak, u raspolaganju imovinom javna preduzeća imaju određena ograničenja. Tako je članom 69. Zakona o javnim preduzećima propisano da osnivač (Vlada, lokalna skupština) daje saglasnost na pribavljanje i otuđenje sredstava u javnoj svojini koja su preneti u svojinu javnog preduzeća, koja su velike vrednosti i koja su u neposrednoj funkciji obavljanja delatnosti od opšteg interesa, utvrđenih osnivačkim aktom.

Na osnovu člana 70, stav 2, „javno preduzeće koje nema konkurenciju na tržištu u delatnosti od opšteg interesa, ne može se oglašavati bez saglasnosti osnivača“.

Kada je reč o donacijama i sponzorstvima, ograničenja su postavljena u uredbi (čiji su sastavni deo Smernice za izradu godišnjeg i trogodišnjeg programa poslovanja),<sup>101</sup> a sadržaj tog akta se u ovom pogledu nije menjao već godinama. Smernice se ne odnose na sva preduzeća u državnom vlasništvu, već samo na ona na koja se primenjuje Zakon o javnim preduzećima. Pravila tim preduzećima nalažu da u svom godišnjem i trogodišnjem planu sredstva za donacije i sponzorstva, humanitarne aktivnosti, sportske aktivnosti, reprezentaciju, reklamu i propagandu planiraju najviše do nivoa potrošnje za te namene u prethodnoj godini. Oni su takođe dužni da detaljno obrazlože ove potrebe. Ukoliko su u prethodnoj godini preduzeća poslovala negativno ili ako dobijaju sredstva iz budžeta za finansiranje tekućeg poslovanja, onda uopšte ne smeju da planiraju izdvajanja za sponzorstvo i donacije. Međutim, ova zabrana donacija i sponzorstava ne odnosi se na preduzeća koja dobijaju posrednu podršku iz budžeta (na primer, kroz garancije države za njihove kredite). Ograničenja nisu postavljena u vezi sa prirodom donacija i sponzorstava (ko može biti primalac, u koje svrhe se vrši) – jedino postoji obaveza da se ti troškovi obrazlože, a na Vladi je da odluči hoće li takav program poslovanja da prihvati ili ne. Najzad, iako je samim Zakonom propisano da se monopolistička preduzeća ne smeju oglašavati bez saglasnosti osnivača, za takva preduzeća nisu postavljena ograničenja u pogledu davanja donacija i sponzorstava.

<sup>101</sup> Uredba o utvrđivanju elemenata godišnjeg programa poslovanja za 2024. godinu, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja za period 2024-2026. godine javnih preduzeća i drugih oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, "Sl. glasnik RS", br. 104/2023.



## Šta će promeniti Zakon o upravljanju privrednim društvima

Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije<sup>102</sup>, koji se primenjuje od 16. septembra 2024. godine, zameniće u praksi Zakon o javnim preduzećima, makar kad je reč o republičkim preduzećima. Naime, sva takva preduzeća bi trebalo da se transformišu u akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću između septembra 2025. i septembra 2026. (u zavisnosti od roka izvršenja prethodnih koraka).<sup>103</sup> U budućnosti, takvu transformaciju će verovatno doživeti i pokrajinska i lokalna javna preduzeća.<sup>104</sup>

Druga bitna promena u pravnom režimu jeste to što bi po prvi put bio uređen i rad, kao i način izbora organa upravljanja u drugim preduzećima u vlasništvu države (uz izuzetke u pogledu preduzeća koja izrađuju naoružanje, koja su u postupku privatizacije ili stečaja)<sup>105</sup>.

Politikom državnog vlasništva trebalo bi da se utvrde svrha i ciljevi centralizovanog vlasničkog upravljanja i unapređenje korporativnog upravljanja u društvima kapitala, kao i način sprovođenja politike državnog vlasništva u društvima kapitala. Centralizovano vlasničko upravljanje sprovodi se preko Ministarstva privrede, kroz „praćenje i unapređenje sistema vlasničkog i korporativnog upravljanja u društvima kapitala, donošenje hitnih mera u slučaju poremećaja u poslovanju društava kapitala i vršenje drugih poslova od značaja za vlasničko upravljanje, uključujući i saradnju sa ostalim ministarstvima i drugim državnim organima.“ Kada je reč o preduzećima iz oblasti energetike te poslove vrši Ministarstvo rudarstva i energetike.<sup>106</sup> Ta politika se uređuje Strategijom (član 5). Akt ove vrste je donet, kao i njegovi akcioni planovi<sup>107</sup>. U njima se, međutim, ne govori o politici davanja donacija i sponzorstva, medijskim uslugama, pa čak ni o učešću države u vlasništvu preduzeća u medijskom sektoru (što je i formalno omogućeno „Telekomu“ novim Zakonom o javnom informisanju i medijima).

Ova preduzeća će imati obavezu da objave (između ostalog) godišnje opšte i posebne ciljeve sa ključnim pokazateljima uspeha i izveštaj o njihovoj realizaciji; godišnji plan poslovanja ili njegov izvod za preduzeća koja imaju konkurenciju; izveštaj o poslovanju; druge informacije od značaja za javnost. Ministarstvo privrede može da utvrdi i druge elemente plana poslovanja koje će preduzeće objavljivati. (član 31). Isto to ministarstvo uspostavlja i vodi „Jedinstvenu evidenciju korporativnog upravljanja društava kapitala“. Ministarstvo uspostavlja i Jedinstvenu informacionu platformu. Njena svrha je definisana tako da „obezbeđuje blagovremeno izveštavanje o ostvarenim ciljevima i praćenje ostvarenih vrednosti pokazatelja učinka.“ Ministar privrede popisuje način vođenja evidencije i platforme, kao i pristup podacima. (članovi 37-40). Ovaj akt još nije donet, tako da je za sada nepoznato hoće li sadržati bilo kakve podatke o sponzorstvima, donacijama ili oglašavanju u medijima.

<sup>102</sup> "Sl. glasnik RS", br. 76/2023.

<sup>103</sup> Član 46.

<sup>104</sup> Član 49.

<sup>105</sup> Član 3.

<sup>106</sup> Član 4.

<sup>107</sup> Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>

## Zaključci povodom donacija i sponzorstava

Postojeća pravila onemogućavaju ili ograničavaju mogućnosti pojedinim organima vlasti da daju poklone ili donacije izdavačima medija, u vidu nepokretnih i pokretnih stvari u javnoj svojini ili davanja poslovnih prostorija i drugih stvari u zakup pod povlašćenim uslovima. Kada je reč o javnim preduzećima i drugim preduzećima u državnom vlasništvu, ograničenja su samo posredna ili ne postoje, a uslovi nisu postavljeni tako da sprečavaju diskriminaciju, kupovinu medijskog uticaja ili zaobilaženje ciljeva Medijske strategije i načela Zakona o javnom informisanju i medijima.

Pravila o sponzorstvu se odnose na još uži krug organa javne vlasti, tako da bi se u moglo tumačiti da ih mogu činiti i pokrajinski, gradski i opštinski organi, pored javnih preduzeća i drugih preduzeća u državnom vlasništvu. Kada to čine, pravila ne obezbeđuju u dovoljnoj meri sprečavanje diskriminacije, kupovine medijskog uticaja i zaobilaženje ciljeva Medijske strategije i načela Zakona o javnom informisanju i medijima. Pored toga, pravila iz Zakona o oglašavanju ne uređuju u dovoljnoj meri pojedine oblike sponzorstava koji su prepoznati u praksi – npr. sponzorisanje događaja koji organizuje izdavač medija.

Rešenje za ove probleme treba tražiti u dopuni pravila unutar Zakona o javnom informisanju. Kada je reč o poklonima ili donacijama, ukoliko su oni uopšte dopušteni organu javne vlasti, pravila bi trebalo da obezbede konkurenciju, da spreče diskriminaciju i da obezbede da primalac donacije ne bude izdavač nekog medija koji ne poštuje zakonske obaveze i ne pridržava se profesionalnih standarda:

### **Davanja bez naknade**

#### **Član 34.ž**

*Organ javne vlasti, kada je to inače dozvoljeno, može dati donaciju ili poklon izdavaču medija ako su ispunjeni sledeći uslovi:*

- 1) *namera davanja donacije ili priloga u vidu nepokretne ili pokretne stvari ili imovinskog prava, objavljena je na veb-sajtu organa javne vlasti, uz opis stvari ili prava;*
- 2) *objava iz tačke 1) sadrži javni poziv svim zainteresovanim izdavačima medija da konkurišu, pri čemu rok za dostavljanje prijave nije kraći od 15 dana;*
- 3) *svi mediji istog izdavača ispunjavaju uslove za finansiranje programa od javnog interesa iz člana 24. ovog zakona;*
- 4) *utvrđeni su i objavljeni objektivni, merljivi i nediskriminatorni kriterijumi na osnovu kojih će biti izvršen odabir jednog ili više zainteresovanih izdavača medija kojem će biti dodeljena donacija ili poklon.*
- 5) *o donaciji i poklonu se zaključuje ugovor koji sadrži odredbe o raskidu u slučaju da izdavaču medija, u periodu ne kraćem od pet godina, dva puta bude izrečena mera, odnosno da prema njemu bude doneta odluka iz člana 24. st. 2.*
- 6) *ugovor o donaciji i poklonu je objavljen na veb-sajtu organa javne vlasti, najkasnije sedam dana od zaključenja, i javno je dostupan sve vreme važenja ugovora.*

U pogledu sponzorstava predlažemo kao rešenje da se takvi ugovori zaključuju u celosti primenom pravila koja se odnose na oglašavanje, dakle kroz nabavku usluga. Kao što je opisano u okviru tog poglavlja, predlaže

se da jedan od kriterijuma bude i poštovanje zakonskih obaveza, odnosno profesionalnih standarda. Usvajanje ovakvog pristupa bi za posledicu imalo da pojedini vidovi medijskog sponzorstva ne budu uopšte realizovani na takav način. Kada organ javne vlasti traži medij u kojem bi se predstavio kao sponzor, primenjivao bi pravila o oglašavanju za odabir izdavača medija sa kojim bi zaključio ugovor. Kada pak izdavač medija traži sponzora među organima javne vlasti (npr. za organizovanje nekog događaja), to ne bi mogao da učini po ovim pravilima, već po pravilima o sufinansiranju programa od javnog interesa (ako su ispunjeni uslovi).

### **Sponzorstva**

#### **Član 34.z**

*Sponzorisane aktivnosti koje sprovode izdavači medija od strane organa javne vlasti, ugovara se po pravilima iz ovog zakona koje se odnose na nabavke usluga oglašavanja.*

## 7. POJEDINA OTVORENA PITANJA

### Prenosi skupštinskih sednica

Jedan od čestih vidova nabavki medijskih usluga u praksi jeste ugovaranje prenosa sednica lokalnih skupština. Preuzimanje ovakve obaveze ne predstavlja teret samo za gradove i opštine koje ovu aktivnost finansiraju, već i za medije koji radi ispunjenja obaveze moraju znatno da izmene svoju programsku šemu, često i nekoliko dana za redom. Sa druge strane, takođe mogu da budu podobno sredstvo da se izbegne primena propisa o projektnom sufinansiranju, ali i sredstvo „kupovine uticaja u mediju“.

Regulatorno telo za elektronske medije je mišljenja<sup>108</sup> da nema prepreke da pružaoci medijske usluge prikazuju ovakve programske sadržaje, ukoliko to čine u okvirima dozvole za pružanje usluga. Tako se ovakvi programi mogu emitovati na onim medijima koji su specijalizovani za informativni program, kao i oni koji su dozvolu dobili za pružanje opštih medijskih usluga. Međutim, to rešava samo pitanje da li neki medij načelno može da ima ovu vrstu programa u okviru pružanja medijske usluge, ali ne i pitanje da li sredstva koja se dodeljuju po ovom osnovu mogu da imaju neposredni ili posredni neprimereni uticaj na uređivačku nezavisnost. Evidentno je da postoji javni interes da građani budu informisani o radu predstavničkog tela, budući da na taj način, makar na teorijskom i načelnom nivou, imaju mogućnost da saznaju ideje, stavove i mišljenja opozicionih političkih aktera, ne samo vladajućih. Ipak, sa druge strane i kod ovog vida davanja postoji koruptivni potencijal, pa je pravo pitanje da li bi zaista ova „usluga“ morala da bude plaćena, ili predstavlja redovnu aktivnost medija.

Sudeći po navedenom stavu REM, ne postoji prepreka da se takvom praksom nastavi, ukoliko bi se pružanje ovakvih usluga ugovaralo kroz javne nabavke, koje omogućavaju konkurenciju i odabir ponuđača koji može da obezbedi postizanje željenog cilja. Kod takvih nabavki i njihovog praćenja bi u svemu trebalo slediti pravila opisana u modelu predloženog zakona za neobavezno javno obaveštavanje i javnog oglašavanje. Između ostalog, to podrazumeva i ponovno promišljanje celishodnosti ovakvog vida komunikacije sa javnošću, imajući u vidu tehnološki napredak, kao i mogućnosti da se javnost rada lokalnih skupština obezbedi i na druge načine (na primer putem posebnog specijalizovanog TV kanala, koji bi pratio aktivnosti predstavničkih tela na svim nivoima vlasti sa različitim „strimovima“, u zavisnosti od toga kojoj lokalnoj zajednici je program posvećen).

Sa pravne strane, situacija bi bila znatno jasnija kada bi postojala jedinstvena zakonska rešenja (npr. u Zakonu o lokalnoj samoupravi) i praksa na nivou cele Srbije, a ne da o ovim pitanjima odlučuje svaka JLS zasebno. U sadašnjoj situaciji, već i sama činjenica da neke opštine *ne izdvajaju* sredstva za emitovanje prenosa skupštine dovodi u pitanje opravdanost takvih budžetskih troškova i u onim opštinama koje prenose vrše. Naime, iz te različite prakse se može videti da nije reč o nužnom budžetskom rashodu.

<sup>108</sup> Dopis REM broj 07.1955/20-1 od 28.10.2020.

Naručilac	Predmet nabavke	Izuzeće	Datum zaključenja	Naziv ugovorne strane	Ukupni iznos u 000 RSD
Uprava Gradske opštine Kostolac	nabavka usluge prenosa sednica skupštine	Da	25.04.2024	EDVARD ŠUSTER PR FOTOGRAFSKE USLUGE FOTOSTUDIO ŠUSTER KOSTOLAC	467
Opština Vladičin Han	Usluge snimanja i prenosa sednica skupštine	Da	12.02.2024	INFORMATIVNI PRESS CENTAR OPŠTINE VLADIČIN HAN DOO	676
Gradska uprava Pirot	Prenos sednica skupštine	Da	08.05.2024	TV PIROT DOO PIROT	796
SKUPŠTINA DIMITROVGRAD	Pružanje usluge radio i televizijskog prenosa sednica skupštine opštine	Da	19.02.2024	Radio televizija Caribrod d.o.o. Dimitrovgrad	690
Skupština Grada Subotice	Usluge internet prenosa sednice Skupštine grada Subotice	Da	22.01.2024	TOMISLAV DEDOVIĆ TOMIĆ PREDUZETNIK TV VIDEO I FILMSKA PRODUKCIJA I PR AKTIVNOSTI DINOVIZIJA SUBOTICA	840
Grad Sombor	TV prenos sednica skupštine	Da	07.05.2024	STV KA - 54 DOO SOMBOR	792
Skupština Grada Subotice	Televizijski prenos sednica Skupštine grada Subotice	Ne	08.03.2024	YU ECO DOO SUBOTICA	3,000
Skupština grada Šapca	Televizijski prenosi sednica Skupštine grada Šapca	Da	04.03.2024	AS MULTIMEDIA DOO	8,400
Organ grada Bora (Skupština grada Bora)	Prenos sednica Skupštine na televiziji i radiju	Ne	28.02.2024	ŠTAMPA, RADIO I FILM BOR	29,998

**Tabela broj 1: ugovoreni prenosi skupštinskih sednica u 2024. godini**

Prema aktuelnom uvidu stanja na Portalu javnih nabavki,<sup>109</sup> samo devet gradova, opština i gradskih opština je od početka 2024. ugovorilo televizijske prenose svojih skupština. Moguće je da je na ovo uticalo održavanje izbora, bilo u decembru 2023. ili u junu 2024. i da će se ovaj broj do kraja godine znatno povećati.

<sup>109</sup> Na dan 7.7.2024.

## (Ne)mogućnost javno-privatnog partnerstva

Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama<sup>110</sup> uređuje, između ostalog, uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva, subjekte koji su nadležni ili ovlašćeni za predlaganje i realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva, prava i obaveze javnih i privatnih partnera, oblik i sadržinu javnog ugovora, kao i pravnu zaštitu u postupcima dodele javnih ugovora. Već dugo se planiraju izmene i dopune tog zakona, prevashodno radi usaglašavanja sa važećim EU direktivama. Javno – privatna partnerstva se ugovaraju u postupku javne nabavke ili u posebnom postupku za koncesije.

Članom 7. tog zakona je javno-privatno partnerstvo definisano kao „dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno. Predmet JPP ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi ili drugog dobra niti isključiva isporuka dobara.

Osnovni oblici su institucionalno JPP, ugovorno JPP i koncesija. Obaveza privatnog partnera može se, između ostalog, sadržati u obavljanju usluga od javnog značaja, sa jednom ili više obaveza kao što su: finansiranje, upravljanje i održavanje, u cilju pružanja usluga od javnog značaja krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera, ili u cilju obezbeđivanja neophodnih preduslova javnom partneru za pružanje usluga od javnog značaja iz okvira njegovih nadležnosti, ili pružanje usluga od javnog značaja iz okvira nadležnosti javnog partnera krajnjim korisnicima.

Postoji mogućnost da javni partner privatnom partneru za preuzete obaveze izvrši prenošenje određenih stvarnih prava ili da mu dodeli koncesiju ili da mu za preuzete obaveze vrši plaćanje u novcu ili da mu dozvoli naplatu naknade krajnjim korisnicima za pružene usluge, ako je tako predviđeno predlogom projekta JPP/koncesionim aktom. Takođe postoji mogućnost da javni partner privatnom partneru dozvoli da obavlja komercijalnu delatnost ili izgradi druge objekte u okviru realizacije projekta JPP, ali samo u slučaju da na drugi način nije moguće obezbediti potreban nivo isplativosti realizacije projekta javno-privatnog partnerstva i povraćaj uložених sredstava.

Šta sve može biti predmet javno-privatnog partnerstva u ovom zakonu nije taksativno navedeno, pa tako nije propisana ni izričita zabrana da javni partneri na ovaj način zaključuju ugovore sa pružaocima medijskih usluga. Međutim, neke zabrane proističu bilo iz izričitih normi drugih propisa, ili iz prirode ugovora koji bi se zaključivao na ovaj način.

U tom smislu, ne bi moglo biti zakonito ugovaranje institucionalnog javno-privatnog partnerstva između javnog i privatnog partnera, budući da bi ono podrazumevalo osnivanje zajedničkog preduzeća. S druge strane, izričitom odredbom člana 32. st. 4. Zakona o javnom informisanju i medijima, zabranjeno je da se kao izdavač medija pojavi pravno lice koje je neposredno ili posredno osnovala Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili delu u državnoj

<sup>110</sup> Službeni glasnik RS, br. 88/11, 15/16 i 104/16.

svojini, odnosno koje se u celini ili delom finansira iz javnih prihoda.

Kada je reč o koncesiji, u članu 10. Zakona je propisano da se javnim ugovorom uređuje komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, odnosno dobra u svojini javnog tela ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje javni partner ustupa privatnom partneru, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije. Koncesija za javne usluge, u smislu ovog zakona je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci usluga u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ako se naknada za pružene usluge sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.

Bilo bi veoma teško zamisliti situaciju u kojoj bi javni partner uopšte mogao da razmatra mogućnost da prenese obavljanje delatnosti od opšteg interesa nekom izdavaču medija. Svakako, takvo razmatranje ne bi moglo imati potporu u Zakonu o javnom informisanju i medijima. Naime, članom 16. tog Zakona je propisano da Republika Srbija ostvaruje javni interes u oblasti javnog informisanja isključivo formiranjem javnih medijskih servisa, odnosno ustanove na teritoriji KiM, omogućavanjem nacionalnim savetima nacionalnih manjina da osnivaju ustanove, privredna društva i fondacije sa propisanim ciljem, kao i sufinansiranjem projekata u oblasti javnog informisanja radi ostvarivanja javnog interesa. Samim tim, ne postoji prostor da se obavljanje delatnosti od opšteg interesa, za koje bi inače bio nadležan državni organ ili drugi organ vlasti, poveri kroz koncesiju nekom privatnom partneru.

Kada je reč o trećem obliku JPP, ugovornom javno-privatnom partnerstvu, bitno je sagledati naročito odredbe člana 18. Zakona o JPP. Tu je propisano da se rok na koji se zaključuje javni ugovor određuje na način „koji ne ograničava tržišnu utakmicu više nego što je to potrebno da se obezbedi amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, istovremeno uzimajući u obzir rizik koji je povezan sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora.“ Taj rok ne može biti kraći od pet, niti duži od 50 godina.

Mogla bi se zamisliti situacija u kojoj bi organ vlasti poželeo da dugoročno zadovolji neku potrebu time što bi ušao u dugoročni aranžman sa izdavačem određenog medija. Međutim, nije moguće zamisliti da bi javni partner to mogao da učini bez ozbiljnog narušavanja tržišne konkurencije, čak i kada bi bio primenjen najkraći zakonski rok (pet godina). Sve i da su zakonski rokovi u JPP kraći, veliko je pitanje da li bi mogla postojati situacija u kojoj bi ovakav vid ugovaranja saradnje bio opravdan, pa samim tim i dopušten.

Tako, organ vlasti koji želi da dopre do javnosti sa određenim sadržajima, ima mogućnost da to učini kroz javno obaveštavanje i javno oglašavanje, primenjujući postupak javne nabavke za svaku konkretnu situaciju. Još pre nego što uopšte uđe u postupak javne nabavke, naručilac treba da pokuša da do adresata dopre na drugi način – objavljivanjem informacija na svojoj internet prezentaciji i slično. Potreba za postojanjem nekog vida javno-privatnog partnerstva bi se mogla razmatrati tek ako uopšte ne postoje mediji koji mogu da dopru do adresata oglašavanja i ukoliko ne postoji komercijalni interes da se takvi mediji pojave<sup>111</sup>. Takvu situaciji je gotovo nemoguće zamisliti kada se imaju u vidu sve šire mogućnosti za informisanje putem raznih vrsta medija, uključujući i kablovske i onlajn medije, koji su vidljivi i van svog sedišta.

<sup>111</sup> Za JPP u načelu, ne bi bilo opravdanja čak ni u slučaju da mediji trenutno ne nalaze interes da prenose obaveštenja i oglase organa vlasti, jer bi to mogao biti pokazatelj da je naručilac pogrešno procenio vrednost nabavke, odnosno da je za nju planirao nedovoljno sredstava.

Pojedine specijalizovane usluge za kojima postoji opravdana potreba kod organa vlasti, mediji možda neće moći da zadovolje u potpunosti, bilo zbog ograničenja iz medijskih zakona ili nedovoljnog komercijalnog interesa, pa se može dogoditi da predstavnici organa vlasti razmatraju javno-privatno partnerstvo iako je to suprotno sistemu koji je uspostavljen važećim Zakonom o javnom informisanju i medijima, a pogotovo opredeljenjima iz Strategije. Za primer se može uzeti potreba jedinica lokalnih samouprava da obezbede vidljivost rada svojih skupština. Ta potreba se u jednom broju gradova i opština zadovoljava plaćanjem TV i radio stanicama da vrše prenose ovih sednica, pri čemu oni ozbiljno remete svoje programske šeme. Očigledno je da se potreba za informisanjem građana i ovde primarno može obezbediti omogućavanjem praćenja sednica uživo i postavljanjem snimaka sednica na internet prezentacije organa vlasti, uz neznatna ulaganja. Kada taj vid obaveštavanja ne bi bio pristupačan značajnom broju zainteresovanih građana, što će se sve ređe i manje dešavati, imajući u vidu tehnološki napredak, vredelo bi razmišljati o alternativnim rešenjima.

Ovaj vid ugovaranja, sve i da je dopušten, nesumnjivo bi bio u suprotnosti sa proklamovanim strateškim opredeljenjem za „povlačenje države iz medija“, kao i brojnim rešenjima važeći Zakon o javnom informisanju i medijima, pre svega imajući u vidu dugoročnost takvih aranžmana. Pored toga, uvek treba imati na umu i to da je na osnovu propisa i planskih akata u oblasti medijske politike zamišljeno da se nedostajući sadržaji prevashodno obezbeđuju kroz projektno sufinansiranje. Specifični javni interes u oblasti javnog informisanja se u određenoj zajednici (Republika, Pokrajina, lokalna samouprava) utvrđuje najmanje jednom godišnje (pre raspisivanja konkursa). S druge strane, kao što je već navedeno, JPP se uopšte ne mogu zaključivati na period kraći od pet godina.

## Ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji

Kao što je već bilo reči, ugovori o poslovno – tehničkoj saradnji u praksi se koriste kao vid finansiranja medija od strane organa vlasti. Ova vrsta ugovora je uobičajena u privatnom sektoru. Kada je reč o takvim ugovorima koje bi zaključivao subjekt javnog sektora, prividno postoji pravna praznina, jer ovaj vid ugovora nije bliže uređen ni jednim propisom. U odsustvu izričitih propisa, mora se sagledati suština svakog ugovornog odnosa, kako bi se utvrdilo da li su predmet ugovora i način na koji su utvrđene međusobna prava i obaveze dopušteni organu vlasti.

Postoje brojne situacije gde su kroz ovaj vid ugovaranja organi vlasti izbegli primenu drugih propisa. Kao odlična ilustracija u tom pogledu može da posluži nalaz Državne revizorske institucije u vezi sa ugovorom o poslovno tehničkoj saradnji koji je u vezi sa medijskim predstavljanjem i organizacijom sabora trubača u Guči opština Lučani zaključila sa marketinškom agencijom i pružaocem medijske usluge.<sup>112</sup>

Predlozi za zakonsko uređenje koje smo izložili u okviru ovog dokumenta predviđaju rešenja koja bi još jasnije

<sup>112</sup> Napomene uz Izveštaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja opštine Lučani za 2016. godinu, stranica 49-54, dostupno na internet stranici Državne revizorske institucije, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/31R7QTp>, pristupljeno 28.10.2020.



ukazala na to da ne bi bilo dozvoljeno da se kroz ovaj vid ugovaranja izbegne obavezna primena javnih nabavki. Takva zabrana bi postojala i u slučaju da se kroz poslovno-tehničku saradnju ugovara više vrsta usluga, od kojih samo neke predstavljaju javno obaveštavanje ili javno oglašavanje. U takvim situacijama, naručilac bi trebalo da sprovede postupak odabira medija (ili drugog subjekta) sa kojim će ostvariti saradnju za svaku vrstu usluga pojedinačno (npr. za oglašavanje, za organizovanje javnog događaja, za izradu promotivnog materijala).

Da bi se sprečilo zaobilazno kršenje ovih pravila kroz zaključenje ugovora čija pravna priroda nije dovoljno jasna potrebno je obezbediti i adekvatan nadzor. Jedini način za to je da svi takvi ugovori podležu prethodnom odobrenju, koje bi davalo ministarstvo nadležno za poslove javnog informisanja i Kancelarija za javne nabavke.

### **Poslovno – tehnička saradnja**

#### **Član 34i**

*Organ javne vlasti može ugovoriti drugi vid poslovne i tehničke saradnje sa izdavačem medija, uz prethodnu saglasnost Ministarstva i organa nadležnog za poslove javnih nabavki, na osnovu podnetog zahteva.*

*Uz zahtev se dostavlja nacrt ugovora i razlozi zbog kojih organ javne vlasti namerava da zaključi ovu vrstu ugovora.*

*Ministarstvo, odnosno organ nadležan za poslove javnih nabavki će dati saglasnost za zaključenje ugovora ukoliko nesumnjivo utvrdi da se kroz ugovorne odredbe ne krše pravila koja su propisana ovim zakonom i zakonom koji uređuje javne nabavke.*

## 8. NAČIN UREĐENJA I NADZOR

Kao što je već rečeno, u ranijim godinama je zapaženo svojevrsno „prebacivanje” nadležnosti za formulisanje predloga zakona koji bi trebalo da uređuje ovu spornu oblast. Medijski zakoni nisu uredili oblast javnog oglašavanja i obaveštavanja, dok je važeći Zakon o oglašavanju, isti “iščistio” od svih onih odredbi koji se ne odnose na komercijalno oglašavanje. To je vidljivo i iz držanja Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija tokom trajanja javne rasprave na Nacrt zakona o oglašavanju u januaru 2015. godine<sup>113</sup>. Ipak, novi Zakon o oglašavanju je otvorio prostor za uređenje tih pitanja drugim zakonom<sup>114</sup>, a i Medijska strategija formulacijom o “kreiranju regulatornog okvira” u oblasti javnog oglašavanja implicira potrebu za donošenjem posebnog zakona koji bi uredio ovu materiju. Predložena rešenja je, sa druge strane, moguće implementirati i kroz postojeće zakone, odnosno konkretno kroz Zakon o javnom informisanju i medijima i kroz Zakon o oglašavanju. Tako da je suštinski svejedno koja forma regulacije će biti izabrana.

Čini se da je važnije pitanje, ko će vršiti nadzor nad primenom ovih odredaba. Imajući u vidu kompleksnost materije, koja u sebi sažima i pitanja relevantna za sprečavanje neprimerenog uticaja na uređivačku nezavisnost, ali i pitanja u kojima je iskustvo u primeni Zakona o oglašavanju dragoceno (poput prikrivenog oglašavanja i obmanjujućeg oglašavanja), kao logična posledica se nameće da nadzor moraju da sprovedu Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, regulatorno telo za elektronske medije (kada se radi o pružaocima medijske usluge) i inspekcija Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine. S obzirom na uvođenje obaveze primene načela i konkretnih odredaba Zakona o javnim nabavkama, očigledno je da bi bilo u značajnoj meri potrebno angažovanje i institucija koje su nadležne za praćenje primene tog zakona, a pre svega Kancelarije za javne nabavke (nadležna za „monitoring”), kao i Ministarstva finansija (nadležno za praćenje izvršenja ugovora).

Ministarstvo finansija bi takođe moglo imati značajnu ulogu u vezi sa praćenjem drugih vidova raspolaganja javnim resursima u korist izdavača medija (poreska oslobođenje, donacije, sponzorstva), a kada je reč o raspolaganju nepokretnim i pokretnim stvarima i Republička direkcija za imovinu.

Ovakva podela odgovornosti bi značila da bi više organa državne uprave moralo da bude uključeno i u proces izrade predloga zakonskih rešenja, bez obzira koja se forma izabere (poseban zakon ili dopuna postojećih). Ako se ovde doda još i to da je propisivanje ovih odredaba u uskoj vezi sa sprečavanjem koruptivnog uticaja na medije, kao i uticaja na odredbe brojnih drugih propisa, nameće se potreba za uključenjem još šireg kruga aktera. Među nezavisnim državnim organima to su Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu konkurencije, Agencija za sprečavanje korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kao i Regulatorno telo za elektronske medije. Od ministarstva bi pored već pobrojanih bilo potrebno da se uključi naročito Ministarstvo privrede zbog velikog udela javnih preduzeća u javnom oglašavanju, kao i zbog pravila koja bi se odnosila na oglašavanje onih državnih preduzeća koja posluju na tržištu. Značajno je i uključenje Ministarstva državne

<sup>113</sup> Videti Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3meNQIA>, pristupljeno 22.10.2020. godine.

<sup>114</sup> Kroz definisanje promotivnih aktivnosti koje nemaju svojstvo oglašavanja iz člana 3 Zakona o oglašavanju.

uprave i lokalne samouprave, zbog uređenja ovih pitanja od strane gradova i opština i njihove prakse postupanja. Najzad, pojedina pitanja iziskuju angažovanje službi Vlade i posebnih organizacija, između ostalih, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu. U delu koji se tiče objavljivanja informacija, značajnu ulogu bi imala i Agencija za privredne registre.

## 9. MOGUĆNOST OGRANIČENIH DOPUNA PROPISA O JAVNIM NABAVKAMA

Napomena: ovo poglavlje je izrađeno 2022, i nije ažurirano 2024, s obzirom na to da je prioritet dat razmatranju mogućnosti da se opisani problemi reše kroz intervenciju u Zakonu o javnom informisanju i medijima.

Imajući u vidu da je u dosadašnjem toku reformi nakon usvajanja Medijske strategije zauzet pristup koji ne ide u prilog donošenju sveobuhvatnih rešenja koja su predložena u ovom dokumentu, trebalo bi razmotriti mogućnosti za ograničene intervencije koje bi se odnosile isključivo na oblast javnih nabavki. U tom pogledu je moguće kombinovati nekoliko rešenja. Prva bi bila iscrpno definisanje svih pravila koja su specifična za nabavku usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja u samom Zakonu o javnim nabavkama, unosenje odgovarajuće odredbe tog zakona koja bi stvorila preduslov za detaljnije uređivanje pitanja kroz podzakonski akt ili propisivanje posebnih pravila u posebnim aktima samih naručilaca.

### Predlozi za izmenu i dopunu Zakona o javnim nabavkama

60

Određivanje praga javne nabavke

U članu 27, stav 1, iza postojeće tačke 3), dodaje se nova tačka 4) koja glasi:

„nabavku usluga javnog oglašavanja i javnog obaveštavanja, čija je procenjena vrednost manja od 500.000 dinara;

Posebna pravila

Iza poglavlja XII, dodaje se novo poglavlje XIIa NABAVKE USLUGA JAVNOG OGLAŠAVANJA I JAVNOG OBAVEŠTAVANJA

Pojmovi i opšta pravila

Član 175a

**Javno oglašavanje** podrazumeva promociju komercijalnih i drugih aktivnosti naručioca, odnosno samog naručioca, radi prodaje roba i usluga ili radi promovisanja i predstavljanja programa, projekata, akcija, radova, društveno odgovornih kampanja i drugih sličnih aktivnosti.

**Javno obaveštavanje** podrazumeva aktivnosti obaveštavanja javnosti u sklopu ostvarivanja poslova iz delokruga naručioca radi ispunjavanja zakonskih obaveza ili radi ostvarivanja drugih ciljeva koji se ne odnose

na promociju.

**Obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje** predstavlja objavljivanje određenog obaveštenja u mediju, koje organ javne vlasti mora da izvrši u određenoj situaciji, na osnovu zakona ili drugog propisa.

**Neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje** je svako javno obaveštavanje, odnosno javno oglašavanje, koje nije javno obaveštavanje i javno oglašavanje iz stava 3. ovog člana.

Ugovor o nabavci usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja koji je zaključen suprotno odredbama ovog zakona, kao i ugovor koji naručilac zaključi sa drugim pravnim osnovom, a koji za predmet ima i usluge javnog obaveštavanja ili javnog oglašavanja u smislu ovog zakona, ništav je i po njemu ne može biti izvršeno plaćanje.

Načela i dodatno uređivanje

Član 175b

Javno oglašavanje i javno obaveštavanje se vrši tako da željena informacija dospe do primalaca kojima je poruka namenjena uz što racionalnije korišćenje javnih sredstava, kao i uz primenu drugih načela iz ovog zakona.

Naručilac će u konkursnoj dokumentaciji utvrditi objektivne i nediskriminatorne kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, kao i kriterijume za odabir medija u kojem će biti izvršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje.

61

Pravna lica koja ispunjavaju neki od uslova iz člana 3, stav 1, tačka 4) Zakona, a koja imaju industrijski ili trgovinski karakter dužna su da primenjuju pravila koja se odnose na naručioce kada je reč o uslugama javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja.

Kancelarija za javne nabavke, na predlog ministra nadležnog za poslove javnog informisanja i uz pribavljeno mišljenje ministra nadležnog za poslove trgovine, ministra nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave i ministra nadležnog za poslove privrede, bliže uređuje uslove za vršenje nabavki usluga javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, sadržaj konkursne dokumentacije, uslove za isključenje privrednog subjekta, kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora i kriterijume za odabir medija u kojem će biti izvršeno javnog obaveštavanje i javno oglašavanje.

Naručilac je dužan da posebnim aktom iz člana 49. stav 2. ovog zakona i u skladu sa opštim aktom iz člana 175b, stav 4. bliže uredi i sva pitanja od značaja za planiranje, sprovođenje i praćenje nabavki, odnosno, ugovora o nabavkama iz st. 1. ovog člana.

Član 175v

Naručilac nema pravo da kupuje vreme za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, niti vreme za emitovanje programskih sadržaja od pružalaca medijskih usluga, kako bi izbegao primenu odredaba ovog zakona.

## Predlog odredbi za podzakonski akt

### Izbor medija u kojem će biti vršeno obavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje Član ...

U konkursnoj dokumentaciji naručilac obavezno utvrđuje geografsku dimenziju obaveštenja, profil adresata koji bi pomenuto obaveštenje trebalo da prime, naznaku da određena vrsta medija, odnosno medij koji poseduje određena svojstva predstavlja adekvatno sredstvo obaveštavanja tih adresata, odnosno da se putem takvog medija zaista može ostvariti svrha javnog obaveštavanja/oglašavanja, kao i da li se ta svrha može obezbediti na primereni način, a sve u skladu sa odredbama ovog i posebnih zakona koji tu obavezu propisuju.

Prilikom izrade konkursne dokumentacije, a u cilju formulisanja objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma, naručilac će utvrditi da li postoje relevantni podaci o tome u kojoj meri pojedini mediji ostvaruju pristup adresatima (npr. pripadnici određene profesije, stanovnici određenog mesta), a pre sprovođenja javne nabavke će sprovesti ispitivanje tržišta.

Naručilac će u konkursnoj dokumentaciji predvideti isključenje privrednog subjekta zbog odgovornosti za težak oblik neprofesionalnog postupanja, kao i u slučajevima kada ne postoje garancije privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija. Kao razlog za isključenje će naročito biti predviđeno postojanje dokaza da je u godini koja prethodi objavljivanju obaveštenja/oglašavanja izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojom je utvrđeno da je medij u kojem bi bilo vršeno takvo obaveštavanje/oglašavanje prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava), da izdavač medija na kojem bi obaveštenje bilo objavljeno ima neizvršene obaveze na osnovu odluke suda za objavljivanje odgovora na informaciju i/ili ispravke u smislu zakona koji uređuje javno informisanje i medije, kao i da ima dospele a neizmirene obaveze po osnovu korišćenja sredstava iz javnih izvora za sufinansiranje medijskih programa od javnog interesa.

Naručilac ne može postaviti privrednim subjektima uslove u pogledu finansijskog i ekonomskog kapaciteta, niti zahtevati određene reference.

Naručilac će u roku od 48 sati od objavljivanja javnog poziva uputiti obaveštenje o pokrenutom postupku nabavke svim registrovanim medijima za koje je ispitivanjem tržišta utvrdio da mogu pružiti uslugu, koristeći adresu za elektronsku poštu izdavača objavljenu u registru privrednih društava.

Kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta obavezno uključuju kapacitet medija da obaveštenje prenese adresatima na određenoj teritoriji.

Javna nabavka usluga oglašavanja ne može se sprovoditi u okviru istog postupka javne nabavke zajedno sa nabavkom usluga kreiranja oglasne kampanje (uključujući tu i izradu oglasnih poruka).

### **Neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje**

#### **Član ...**

Naručilac može da vrši neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje putem medija ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi:

- 1) naručilac je odredbama posebnog propisa izričito ovlašćen da na taj način obavlja poslove iz svoje nadležnosti;
- 2) naručilac je pre otvaranja postupka javne nabavke sproveo istraživanje tržišta i u konkursnoj dokumentaciji objavio informacije koje pokazuje da je obaveštavanje potrebno radi ostvarivanja određenog cilja i da se taj cilj ne može ostvariti u potrebnoj meri bez nabavke usluge javnog obaveštavanja, odnosno javnog oglašavanja;
- 3) naručilac je u konkursnoj dokumentaciji utvrdio merljive pokazatelje ostvarivanja cilja i način praćenja ostvarenosti cilja koje mora biti u direktnoj vezi sa samim javnim obaveštavanjem, odnosno javnim oglašavanjem.

Ako su ispunjeni uslovi iz stava 2. ovog člana, na neobavezno javno obaveštavanje i javno oglašavanje se shodno primenjuju odredbe člana ... ovog Pravilnika (*prethodni*).

63

Naručilac može dodeliti više ugovora u okviru jedne nabavke usluga neobaveznog javnog obaveštavanja i javnog oglašavanja, odnosno može dodeliti jedan ugovor kojim se ugovara takvo obaveštavanje ili oglašavanje preko više medija, ukoliko se na taj način u većoj meri ostvaruje svrha javnog obaveštavanja i oglašavanja i ukoliko je istovremeno obezbeđeno racionalno korišćenje javnih sredstava.

### **Ograničenja za sprovođenje nabavki**

#### **Član ...**

Naručilac ne može započeti postupak javne nabavke iz člana .... ovog pravilnika (*prethodni*) od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za narodne poslanike i izbora za predsednika Republike.

Naručilac čiji je osnivač Republika Srbija ne može započeti postupak javne nabavke iz člana ... ovog pravilnika od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za odbornike u više od polovine jedinica lokalnih samouprava na teritoriji Republike.

Naručilac čiji je osnivač Republika Srbija, teritorijalna autonomija i jedinica lokalne samouprave sa teritorije autonomne pokrajine ne može započeti postupak javne nabavke iz člana ... ovog pravilnika od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za poslanike u skupštini autonomne pokrajine.

Naručilac čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave ne može započeti postupak javne nabavke iz člana .... ovog pravilnika od dana raspisivanja do dana održavanja izbora za odbornike u toj jedinici lokalne

samouprave ili izbora za odbornike na teritoriji gradske opštine koja je deo te jedinice lokalne samouprave.

Kada je usluga javnog obaveštavanja ugovorena, ona se ne može izvršiti za vreme dok traje zabrana započinjanja postupka javne nabavke iz stava 1. do 4. ovog člana.

### **Javno oglašavanje pravnih lica osnovanih u cilju zadovoljavanja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter**

#### **Član ...**

Naručilac iz člana 3. stav 1. tačka 4) Zakona o javnim nabavkama, kao i pravno lice, osnovano u cilju zadovoljenja potreba koje imaju industrijski ili trgovinski karakter, a ispunjavaju druge uslove iz člana 3., stav 1. tačka 4) Zakona o javnim nabavkama, kod javnog oglašavanja primenjuje načela zakona o javnim nabavkama.

Naručilac i pravno lice iz stava 1 ovog člana je dužan da propiše objektivne i nediskriminatorne kriterijume za odabir medija putem kojih će se plasirati javno oglašavanje.

Kriterijumi iz stava 1 ovog člana obavezno sadrže i garanciju privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija koja se dokazuje pribavljanjem podataka od nadležnih tela da u godini koja prethodi plasiranju oglašavanja nije izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojima je utvrđeno da je konkretni medij prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava).

Naručilac i pravno lice iz stava 1. ovog člana brižljivom ocenom svih kriterijuma iz ovog člana, donosi odluku o izboru medija putem koga će se plasirati oglasna poruka, s tim da lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen takvom odlukom ima pravo da zahteva naknadu štete u skladu sa opštim propisima koji uređuju obligacione odnose.

Primenu pravila iz ovog člana prati organ vlasti koji vrši osnivačka prava i o tome jednom godišnje izveštava javnost.

Naručilac i pravno lice iz stava 1. ovog člana brižljivom ocenom svih kriterijuma iz ovog člana, donosi odluku o izboru medija putem koga će se plasirati javno oglašavanje, s tim da lice čije je pravo ili interes ugrožen ili povređen takvom odlukom ima pravo da zahteva naknadu štete u skladu sa opštim propisima koji uređuju obligacione odnose.



## Predlog za odredbe posebnog akta naručioca

### NAČIN PLANIRANJA, SPROVOĐENJA POSTUPKA JAVNE NABAVKE I PRAĆENJA IZVRŠENJA UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI USLUGA OGLAŠAVANJA I JAVNOG OBAVEŠTAVANJA

(1) Sve podatke iz plana nabavki koje se odnose na nabavke usluga oglašavanja i javnog obaveštavanja u smislu zakona kojim se uređuje oblast javnog oglašavanja, naručilac objavljuje na svojoj internet stranici bez obzira da li se na nabavku takvih usluga primenjuje ili ne primenjuje Zakon.

(2) Naručilac će u konkursnoj dokumentaciji utvrditi objektivne i nediskriminatorne kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, kao i kriterijume za izbor elektronskog ili štampanog medija u kojem će biti izvršeno oglašavanje i javno obaveštavanje.

(3) Kada oglašavanje i javno obaveštavanje nije obavezno, odnosno kada ne predstavlja objavljivanje određenog obaveštenja u mediju, koje naručilac kao organ javne vlasti mora da izvrši u određenoj situaciji, na osnovu zakona ili drugog propisa, naručilac će:

1) pre pokretanja postupka javne nabavke sprovesti istraživanje tržišta i u konkursnoj dokumentaciji objaviti informacije koje pokazuju da je obaveštavanje potrebno radi ostvarivanja određenog cilja i da se taj cilj ne može ostvariti u potrebnoj meri bez nabavke usluge javnog obaveštavanja, odnosno javnog oglašavanja;

2) u konkursnoj dokumentaciji utvrditi merljive pokazatelje ostvarivanja cilja i način praćenja ostvarenosti cilja koje mora biti u direktnoj vezi sa samim javnim obaveštavanjem, odnosno javnim oglašavanjem.

(3) U konkursnoj dokumentaciji naručilac obavezno utvrđuje geografsku dimenziju obaveštenja, profil adresata koji bi pomenuto obaveštenje trebalo da prime, naznaku da određena vrsta medija, odnosno medij koji poseduje određena svojstva predstavlja adekvatno sredstvo obaveštavanja tih adresata, odnosno da se putem takvog medija zaista može ostvariti svrha oglašavanja i javnog obaveštavanja, kao i da li se ta svrha može obezbediti na primereni način, a sve u skladu sa odredbama posebnih zakona koji tu obavezu propisuju.

(4) Prilikom izrade konkursne dokumentacije, a u cilju formulisanja objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma iz stava 2. ovog člana naručilac će utvrditi da li postoje relevantni podaci o tome u kojoj meri pojedini mediji ostvaruju pristup adresatima (npr. pripadnici određene profesije, stanovnici određenog mesta), a pre sprovođenja javne nabavke će sprovesti ispitivanje tržišta.

(4) Naručilac će u konkursnoj dokumentaciji predvideti isključenje privrednog subjekta zbog odgovornosti za težak oblik neprofesionalnog postupanja, kao i u slučajevima kada ne postoje garancije privrženosti profesionalnim i etičkim medijskim standardima određenog medija. Kao razlog za isključenje će naročito biti predviđeno postojanje dokaza da je u godini koja prethodi objavljivanju obaveštenja/oglašavanja izrečena mera od strane regulatornog tela (za elektronske medije) ili Saveta za štampu (za štampane i onlajn medije), kojom je utvrđeno da je medij u kojem bi bilo vršeno takvo obaveštavanje/oglašavanje prekršio zakonske odredbe, odnosno standard profesionalne etike u odnosu na zaštitu ljudskih prava (poput kršenja prava na

pretpostavku nevinosti pre sudske odluke u medijskim sadržajima, kršenja prava na privatnost objavljivanjem podataka iz ličnog života koje ne služi ostvarivanju javnog interesa, kršenje odredaba koje se tiču posebne zaštite maloletnika, kao i kršenje ostalih odredaba koje štite ljudska prava), da izdavač medija na kojem bi obaveštenje bilo objavljeno ima neizvršene obaveze na osnovu odluke suda za objavljivanje odgovora na informaciju i/ili ispravke u smislu zakona koji uređuje javno informisanje i medije, kao i da ima dospele a neizmirene obaveze po osnovu korišćenja sredstava iz javnih izvora za sufinansiranje medijskih programa od javnog interesa.

(5) Naručilac ne može od privrednih subjekata zahtevati ispunjenost kriterijuma za izbor u pogledu finansijskog i ekonomskog kapaciteta, niti zahtevati određeno stručno iskustvo u smislu referenci.

(6) Naručilac će u roku od 48 sati od objavljivanja javnog poziva uputiti obaveštenje o pokrenutom postupku javne nabavke svim registrovanim medijima za koje je ispitivanjem tržišta utvrdio da mogu pružiti uslugu, koristeći adresu za elektronsku poštu izdavača objavljenu u registru privrednih društava.

(7) Kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta obavezno uključuju kapacitet medija da obaveštenje prenese adresatima na određenoj teritoriji.

(8) U cilju povećanja konkurencije, naručilac će druge kriterijume iz st. 1. ovog člana koristiti prevashodno kao kriterijume za dodelu ugovora, osim kada predmet i svrha nabavke ne iziskuju da se oni utvrde kao kriterijumi za izbor privrednog subjekta.

(9) Javna nabavka usluga oglašavanja i javnog obaveštavanja ne može se sprovesti u okviru istog postupka javne nabavke zajedno sa nabavkom usluga kreiranja oglasne kampanje (uključujući tu i izradu oglasnih poruka).

(10) Izveštaj o izvršenju ugovora o pružanju usluga oglašavanja i javnog obaveštavanja naručilac objavljuje na svojoj internet stranici, bez obzira da li se na nabavku takvih usluga primenjuje ili ne primenjuje Zakon.