



Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia

# KORUPTIVNI UTICAJI U NACRTIMA I PREDLOZIMA ZAKONA

Transparentnost Srbija

Beograd, 2020

# Podrška i zahvalnost

Nalazi u ovoj publikaciji prikupljeni su  
u okviru projekata koje su podržali:



Misija OEBS u Srbiji

*Izradu ove analize pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u analizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji*

# Sadržaj

UVOD .....	4
KORUPTIVNI RIZICI U PREDLOZIMA ZAKONA VLADE IZ 2020 .....	9
Finansiranje medijskih servisa iz budžeta.....	10
KORUPTIVNI RIZICI U PREDLOZIMA ZAKONA VLADE IZ 2017 .....	13
Ocena usaglašenosti proizvoda.....	14
Proces izrade.....	14
Obrazloženje bitnih odredbi.....	15
Analiza mogućih rizika od korupcije .....	18
AKREDITACIJA.....	22
Izrada zakona.....	22
Obrazloženje zakona .....	23
Analiza koruptivnih rizika .....	25
Zakon o vodama .....	27
Bezbednost u železničkom saobraćaju .....	30
Dopune Zakona o železnici .....	32
Ugovori u železničkom saobraćaju.....	36

A large, stylized, semi-transparent globe graphic is positioned in the upper right quadrant of the page. It features a grid of latitude and longitude lines, with a prominent circle representing the North Pole. The globe is rendered in a light orange color that blends with the background.

# POGLAVLJE I.

## UVOD

Koliko god da je opasna korupcija do koje dolazi u primeni propisa, njene posledice su još štetnije kada se koruptivni interesi ugrade u norme opštih pravnih akata. Takve uticaje nije uvek lako prepoznati. Znatno češće se može uvideti da zakoni nisu uzeli u obzir sve koruptivne rizike i da u njima nisu predviđena adekvatna rešenja za suzbijanje tih rizika.

Kada se vrši, procena rizika za nastanak korupcije u zakonima, ima za cilj zatvaranje ulaznih tačaka za korupciju. To je ex-ante preventivna mera koja podrazumeva preispitivanje oblika i suštine pravnih akata (pre svega zakona), kako bi se smanjio rizik od buduće korupcije. Faktore rizika od korupcije u nacrtima zakona može procenjivati Agencija, na osnovu Zakona o sprečavanju korupcije (usvojen u maju 2019. godine, a na snazi od 1. septembra 2020. godine).

Pored toga, neki rizici od korupcije mogu se otkriti analizom obrazloženja predloga zakona. Međutim, prema pravilima koja generalno uređuju zakonodavni postupak, procena takvih rizika nije njihov obavezan element. Prema ovim pravilima, organ uprave koji priprema zakon (najčešće ministarstvo), treba da se u obrazloženju nacrta zakona osvrne na uticaj predloženih normi, da navede da li su konsultovane sve zainteresovane strane, i da dostavi izjavu o usklađenosti sa propisima EU.<sup>1</sup>

Odredbе svakog zakona utiču na ostvarivanje interesa celokupne javnosti ili pojedinih društvenih grupa. Uopšte uzev, i kada se kroz zakon promovišu interesi određenih kategorija građana ili privrednih subjekata, njihovi interesi ne bi trebalo da idu na uštrb javnog ili bi među suprotstavljenim interesima raznih grupa trebalo da bude uspostavljena ravnoteža.

U Srbiji postoje pravila kojima se uređuje proces obaveznih konsultacija u procesu pripreme nacrta zakona, sa opštom i posebno zainteresovanom javnošću (pre svega kroz javne rasprave)<sup>2</sup>, kao i između raznih državnih organa.<sup>3</sup> Jedna od svrha konsultativnog procesa jeste da se utvrdi u kojoj meri su interesi koji se promovišu kroz zakonska rešenja u skladu sa interesom javnosti u celini, kao i sa interesima pojedinih grupa. Kada je reč o konsultacijama koje se odvijaju unutar Vlade, ministarstvo nadležno za pripremu nacrta zakona u određenim slučajevima treba da zatraži mišljenje od Sekretarijata za zakonodavstvo Republike Srbije, Ministarstva finansija, Ministarstva za evropske integracije, Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva pravde i Republičkog javnog pravobranilaštva. Mišljenja se obavezno traže i od drugih organa državne uprave čija nadležnost uključuje predmet zakona, kao i od Republičkog sekretarijata za javne politike.

Do skora nije postojala obaveza da ministarstvo od drugih državnih organa traži mišljenje u pogledu rizika od korupcije. Ipak, neka ministarstva su se i do sada obraćala Agenciji za sprečavanje korupcije, a Agencija je takođe samoinicijativno vršila analizu nekih nacrta zakona. Ranijih godina je Agencija objavljivala i promovisala takva mišljenja na svojoj veb stranici, ali je

<sup>1</sup> Vlada Srbije, Poslovnik, član 40.

<sup>2</sup> Vlada Srbije, Poslovnik, članovi 41 i 42.

<sup>3</sup> Vlada Srbije, Poslovnik, članovi 46 i 47.

prestala sa ovom praksom krajem februara 2018.<sup>4</sup> U 2019. godini Agencija je, prema godišnjem izveštaju o radu ovog tela, dala 18 mišljenja u vezi sa nacrtima zakona.<sup>5</sup> Međutim, nijedno od ovih mišljenja nije objavljeno i sva su data na osnovu inicijativa drugih institucija, a ne na inicijativu same Agencije.<sup>6</sup>

Zakon o sprečavanju korupcije predviđa promene nadležnosti Agencije, prema kojima bi Agencija trebalo da vrši analizu rizika od korupcije tokom pripreme određenih zakona. Prema odredbama člana 6. i 35. ovog zakona, „Agencija daje mišljenja o proceni rizika od korupcije u nacrtima zakona iz oblasti posebno rizičnih za nastanak korupcije i mišljenja o nacrtima zakona koji uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije“.

Pojam „posebno rizičnih oblasti“ tumačiće se, prema članu 2. Zakona, kao područje identifikovano kao takvo u strateškom dokumentu vezanom za borbu protiv korupcije. Prethodna Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013-2018 je istekla, tako da više ne postoji svobuhvatni nacionalni planski dokument za borbu protiv korupcije. Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU je revidiran u julu 2020. Prema ovom planu, u okviru aktivnosti 2.2.10, Srbija će morati da primeni i proceni uticaj mera preduzetih za smanjenje korupcije u osetljivim oblastima (zdravstveni sektor, oporezivanje i carine, obrazovanje, lokalne vlasti, proces privatizacije, javne nabavke i policija), da preduzme korektivne mere po potrebi i da uspostavi početne rezultate merljivog smanjenja korupcije u ovim oblastima. Za ove oblasti, prema istom Akcionom planu, Srbija će morati da razvije takođe operativne planove za suzbijanje korupcije. Stoga bi se moglo tumačiti da je Agencija ovlašćena da daje mišljenja samo u vezi sa propisima iz navednih oblasti. Međutim, moguća su i druga tumačenja, jer isti Akcioni plan sadrži „privremena merila“ i aktivnosti koje se odnose na oblast finansiranja političkih partija, sukob interesa, slobodan pristup informacijama, zaštitu uzbunjivača itd.

Prema članu 35. Zakona o sprečavanju korupcije, Agencija je ovlašćena da inicira usvajanje propisa čiji je cilj uklanjanje rizika od korupcije, kao i u slučajevima kada domaću regulativu treba prilagoditi kako bi se uklopila u ratifikovane međunarodne antikorupcijske ugovore. Ministarstva i drugi organi državne uprave moraće da zatraže mišljenje Agencije o nacrtu koji reguliše pitanja u oblasti od posebnog rizika za nastanak korupcije (kako je gore definisano) i u vezi sa pitanjima koja proističu iz ratifikovanih međunarodnih konvencija. Način utvrđivanja rizika od korupcije od strane Agencije, kao ni dalje postupanje organa po pribavljanju mišljenja od Agencije nije uređeno Zakonom.

Jedan od razloga za to je moglo biti i puštanje u rad novog softvera. Međutim, i nakon što su izveštaji počeli da se pojavljuju uočeno je da postoje greške (kod zbirova za pojedine kategorije

<sup>4</sup> <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>

<sup>5</sup> Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2019.

<sup>6</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, član 6 (12)

rashoda), tako da su ispravljani izveštaji za većinu učesnika izborne trke postali dostupni javnosti tek oko dva meseca nakon okončanja izbornog procesa, a nakon upozorenja koje je dala TS .

Transparentnost Srbija (TS) je smatrala da su pravila koja je doneo Zakon o sprečavanju korupcije nedovoljna i stoga je davala predloge za unapređenje, kako tokom izrade ovog zakona, tako i tokom parlamentarne rasprave.<sup>7</sup> Između ostalog, TS smatra da bi analiza rizika od korupcije trebalo da bude obavezna za sve propise koji se donose, a ne samo za nove zakone koji se odnose na neka unapred identifikovana područja. Naime, bilo koji propis može sadržavati rizik od korupcije, npr. zbog manjka transparentnosti, prekomerne diskrecije u procesu donošenja odluka, nedovoljno jasnih i kontradiktornih pravila, nesaglasja sa drugim propisima ili promovisanja interesa jedne određene grupe na štetu javnog interesa. Takvi rizici mogu nastati i u nekoj oblasti koja strateškim aktima prethodno nije identifikovana kao posebno rizična za korupciju, npr. u poljoprivredi, medijima, rudarstvu, sportu itd. Dužnosti ministarstava bi takođe trebalo da budu jasnije postavljene kada je reč o postupanju sa preporukama Agencije. Pored toga, zakone mogu neposredno predlagati i sami narodni poslanici, tako da bi bilo smisleno da i u tim slučajevima postoji obaveza da se zatraži mišljenje o rizicima od korupcije, a ne samo kada zakon predlaže izvršna vlast.

Provera rizika od korupcije u propisima naročito je potrebna kada se ti propisi donose tokom vanrednog stanja, kada se ovlašćenja koncentrišu u ograničenom broju državnih organa i kada se zakonom ili uredbom može ograničiti ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava. Vlada Srbije, ministarstva i Narodna banka su usvojili niz uredbi, naredbi, zaključaka i drugih propisa za vreme vanrednog stanja proglašenog u martu 2020. godine. Narodna skupština je odobrila sve Vladine uredbi „u paketu“, jednim zakonom, i bez detaljnog razmatranja sadržine pojedinih akata. I posle ukidanja vanrednog stanja, Skupština i Vlada su usvajale zakone i uredbi sa ciljem suzbijanja efekata krize nastale usled zarazne bolesti COVID-19. Neke od usvojenih mera izazvale su zabrinutost zbog mogućih koruptivnih uticaja, što se naročito odnosi na odluke o raspolaganju javnim sredstvima za podršku građanima i privrednim subjektima kao i na sprovođenje nabavki medicinske opreme bez primene uobičajene procedure javnih nabavki.

Iako su rezultati junskih parlamentarnih izbora nedvosmisleno dali podršku dotadašnjoj vladajućoj stranci, proces formiranja nove Vlade je trajao neobično dugo. To se odrazilo negativno na obim zakonodavne aktivnosti, tako da izrada mnogih zakona, čije se donošenje planirano do kraja 2020. godine, nije ni započeta u tom roku. Takođe, od februara do novembra 2020. nisu bile organizovane ni javne rasprave u pripremi propisa. To je značajno suzilo uzorak zakona koji su bili obuhvaćeni ovim istraživanjem.

TS ima dugogodišnje iskustvo u sprovođenju procene rizika od korupcije u nacrtima zakona. TS je primetila takve rizike u mnogim usvojenim zakonima (tj. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i

<sup>7</sup> [Dopis Narodnoj Skupštini povodom predloga Zakona o sprečavanju korupcije](#)

koncesijama<sup>8</sup>, Zakon o lobiranju<sup>9</sup>, Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>10</sup>) i o tome je obavestavala javnost i donosioce odluka.<sup>11</sup>

Imajući u vidu velika kašnjenja u realizaciji zakonodavnih planova, a zatim veliku hitnost kod predlaganja i usvajanja zakona u poslednjem mesecu 2020, TS tokom ovog istraživanja nije bila u mogućnosti da se posveti analizi sprovođenja koruptivnih rizika u zakonima kod kojih bi ministarstva bila u obavezi da zatraže mišljenje Agencije, da proveriti kvalitet tih mišljenja, niti da utiče na zakonske odredbe, kao što je prvobitno planirano.

Usled toga smo uzorak istraživanja modifikovali tako da smo podvrgli analizi sve zakone koje je predložila nova Vlada Srbije od svog formiranja do kraja 2020. godine, kao i akte koje je predložila Vlada u prethodnom sazivu, a o kojima Narodna skupština nije stigla da raspravlja u prethodnom sazivu. U ovom dokumentu su predstavljeni samo oni predlozi zakona kod kojih su takvi rizici uočeni. Predmet posebne analize su odredbe Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, kao i propisi koji su doneti u vezi sa suzbijanjem posledica pandemije COVID-19.

---

<sup>8</sup>[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno--privatnom-partnerstvu-2018.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno--privatnom-partnerstvu-2018.pdf)

<sup>9</sup>[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Analiza\\_Zakona\\_o\\_lobiranju.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_Zakona_o_lobiranju.pdf)

<sup>10</sup>[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Dopis\\_TS\\_u\\_vezi\\_sa\\_spornom\\_odredbom\\_Zakona\\_o\\_zdravstvenoj\\_zastiti.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_TS_u_vezi_sa_spornom_odredbom_Zakona_o_zdravstvenoj_zastiti.pdf)

<sup>11</sup><http://preugovor.org/upload/document/preugovor-20191017-alarm-en-web.pdf>





**POGLAVLJE II.**

**KORUPTIVNI RIZICI U PREDLOZIMA  
ZAKONA VLADE IZ 2020**

# Finansiranje medijskih servisa iz budžeta

Zakon o dopuni zakona o javnim medijskim servisima Vlada je predložila<sup>12</sup> 11.12.2020, a Narodna skupština usvojila<sup>13</sup>, određivši da će Zakon početi da se primenjuje danom objave u Službenom glasniku (29.12.2020). U pripremi ovog zakona nije organizovana javna rasprava, niti ima informacija o tome da li su vršene konsultacije ili razmatran uticaj normi sa stanovišta korupcije.

Može delovati čudno da zakon koji ima samo dva člana, od kojih je onaj drugi klasičan i tipski o važenju tj. stupanju na snagu zakona, ima koruptivni potencijal, ali je tako. Taj jedan suštinski član glasi:

***”Za obavljanje osnovne delatnosti, koja je u funkciji ostvarivanja javnog interesa, Javna medijska ustanova „Radio-televizija Srbije” i Javna medijska ustanova „Radio-televizija Vojvodine”, do 31. decembra 2021. godine, delimično se finansiraju iz budžeta Republike Srbije.”***

Citirani član sporan je iz nekoliko razloga. Pre svega on predstavlja korak unazad, vraćanje na prethodno stanje, kada je reč o medijskim reformama. Naime, Zakonom o javnim medijskim servisima („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 83/14, 103/15 i 108/16), tačnije njegovim prelaznim i završnim

odredbama propisan je krajnji rok do kada mora prestati finansiranje javnih medijskih ustanova iz budžeta. Član 62. je izričit u tome da se ”od 1. januara 2016. godine do 31. decembra 2018. godine Javna medijska ustanova "Radio televizija Srbije" i Javna medijska ustanova "Radio televizija Vojvodine", delimično finansiraju iz budžeta Republike Srbije, za obavljanje osnovne delatnosti.” Budući da ovaj član nije brisan iz zakona, već je iza njega samo dodat novi član 62a, opravdano se može postaviti pitanje zakonitosti predložene izmene i međusobne usaglašenosti dva različita člana istog zakona.

Članom 36. Zakona predviđeno je da se javni medijski servisi, suprotno prethodno navedenoj imperativnoj odredbi o ograničenom trajanju obaveznog delimičnog finansiranja, mogu finansirati iz takse za javni medijski servis, iz sredstava budžeta, komercijalnih prihoda i ostalih prihoda. Da pomenuta mogućnost finansiranja budžetskim sredstvima ne bi bila neograničena, podložna samovolji i zloupotrebama, predmet korupcije, sam Zakon je propisao uslove i ograničenja njene primene. Tako se sredstva za finansiranje osnovne delatnosti javnog medijskog servisa, i to samo deo, saglasno članu 43. može obezbediti i iz budžeta Republike Srbije i budžeta Autonomne Pokrajine Vojvodina, za tačno navedene projekte: 1) proizvodnje, emitovanja i distribucije programa za inostranstvo, programa namenjenih dijaspori, kao i

---

<sup>12</sup>[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2020/2054-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2020/2054-20.pdf)

<sup>13</sup><http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021/2054-20.pdf>

programa namenjenog stanovništvu na teritoriji AP Kosova i Metohije; 2) namenjene razvoju novih tehnologija, digitalizacije arhiva, digitalizacije tehnološke opreme, razvoja novih distributivnih servisa u skladu sa mogućnostima koje donosi digitalizacija; 3) druge projekte od posebnog društvenog značaja u skladu sa zakonom kojim se reguliše javno informisanje.<sup>14</sup>

Pored propisivanja kada se i u koje svrhe ona može koristiti, Zakon je propisao i uslove pod kojima je delimično finansiranje iz budžeta moguće. Odluku o predlogu projekta mora da donese upravni odbor javnog medijskog servisa do 1. marta tekuće godine za narednu godinu i da ga dostavi nadležnom ministarstvu, odnosno pokrajinskom sekretarijatu za javno informisanje. Predlog projekata koje javni medijski servis namerava da realizuje u narednoj godini mora sadržati precizan iznos nedostajućih finansijskih sredstava koji će se finansirati iz budžeta, a koji ne sme da prelazi neto troškove realizacije predviđenog projekta, i koji je sačinjen na osnovu projekcije naplate takse i projekcije ostvarivanja komercijalnih prihoda.

Pored toga što je predložena dopuna Zakona u koliziji i sa ovim odredbama, postoji ozbiljna bojazan da će koruptivni rizik koji ona nosi srušiti ceo napred prikazani, kakav – takav, koncept finansiranja javnih medijskih ustanova. Za razliku od precizno navedenih slučajeva za koje potrebe se može posegnuti za

delimičnim finansiranjem iz budžeta, ona ne sadrži ništa slično. Naprotiv, ona najuopštenije moguće navodi da će javne medijske ustanove delimično finansirati iz budžeta *“za obavljanje osnovne delatnosti, koja je u funkciji ostvarivanja javnog interesa...”*. Kao što ne sadrži ograničenja u pogledu toga kada, tako navedena izmena ne sadrži ni uslove, rokove niti proceduru koja se mora sprovesti da bi se delimično finansiranje dogodilo.

Zbog toga se neminovno nameće pitanje šta je razlog za ovu vrstu zakonodavne aktivnosti u vreme pandemije Covid-19? On svakako mora biti veliki i veoma značajan. Međutim, iz Obrazloženja predložene izmene se on ne može uočiti. Prema obrazloženju, razlog za donošenje Zakona o dopuni Zakona o javnim medijskim servisima je obezbeđivanje dovoljnog izvora sredstava za rad javnih medijskih servisa do 31. decembra 2021. godine, kako bi oni mogli nesmetano da obavljaju svoju osnovnu delatnost koja je u funkciji ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja. U želji da ovu uopštenu i neobrazloženu argumentaciju pojača i učini ozbiljnijom, predlagač upada u kontradiktornost. Prvu predstavlja tvrdnja iz Obrazloženja da *“...sadašnja visina takse od 255 dinara na mesečnom nivou nije dovoljna da dva javna medijska servisa, RTS i RTV, nesmetano i u kontinuitetu obavljaju svoju osnovnu delatnost.”*. Nasuprot njoj stoji informacija da je *“Vlada Srbije predložila da pretplata za RTS i RTV bude povećana sa sadašnjih 255 na 299 dinara”*<sup>15</sup>, čime se

<sup>14</sup> O finansiranju javnih sredstava videti više u publikaciji: <https://kazitrasi.rs/wp-content/uploads/2020/03/Finansiranje-javnih-medijskih-servisa-1.pdf>

<sup>15</sup> <http://rs.n1info.com/Vesti/a679128/lako-obecano-u-kampanji-RTS-pretplata-ne-samo-da-nije-ukinuta-vec-i-poskupljuje.html>

ukazuje da se rešenje za isti problem traži i kroz jačanje postojećeg modela finansiranja.

U Obrazloženju se ističe i da je Javna medijska ustanova „Radio-televizija Srbije” u 2019. godini ostvarila prihod od taksi za javni medijski servis u iznosu od 7.422.407.000,00 dinara, a da je javna medijska ustanova „Radiotelevizija Vojvodine” u istom periodu ostvarila prihod od 1.658.172.306,00 dinara. Međutim, nisu dati podaci koliko iznose rashodi tj. troškovi tih servisa. Što je još gore, ne navodi se, makar okvirno, koji bi to iznos sredstava bio dovoljan za nesmetano obavljanje osnovne delatnosti niti se daju parametri na osnovu kojih bi se on mogao predvideti ili izračunati.

Kada bi postojali podaci o tome, bilo bi moguće proveriti istinitost gore iznete tvrdnje, dok u njihovom odsustvu sve ostaje u domenu spekulacija. U tom pogledu moguća su dva razloga. Prvi može biti želja da osnovna načela iz člana 4. Zakona (1) istinito, nepristrasno, potpuno i blagovremeno informisanje; 2) nezavisnost uređivačke politike; 3) nezavisnost od izvora finansiranja) postanu mrtvo slovo na papiru. Istina, ni u prethodnom periodu ta načela, prema mnogim mišljenjima<sup>16</sup>, nisu bila u potpunosti ostvarena. Predložena izmena načina finansiranja, a bez adekvatnog obrazloženja, ukazuje na moguću želju da se održi ili ojača mogućnost političke kontrole nad javnim medijskim servisima, kao sredstvo za plasiranje poželjnih informacija. Drugi razlog koji bi predstavljao rizik za nastanak

korupcije, jeste mogućnost da se poveća obim budžetskih sredstava, koja će biti utrošena na nedovoljno transparentan način, bez odgovarajućeg obrazloženja i kontrole. Nema javno dostupnih podataka na internetu, niti ih Obrazloženje sadrži, o tome da li je izradi Predloga prethodila javna rasprava ili drugi vid konsultacija sa zainteresovanim stranama. Na sajtu resorno nadležnog Ministarstva kulture i informisanja nije pronađen nacrt ovog zakona. U okviru analize usaglašenosti sa pravilima EU, navodi se da se „materija koju reguliše Zakon odnosi samo na produžavanje roka važenja uspostavljanog finansiranja javnih medijskih servisa“, što nije tačno, jer je prethodni rok za finansiranje iz budžeta već bio istekao.

<sup>16</sup><http://www.uns.org.rs/desk/UNS-news/100304/i-izvestaj-rt-s-a-se-ne-poklapa-sa-rem-ovim.html>

## POGLAVLJE III.

# KORUPTIVNI RIZICI U PREDLOZIMA ZAKONA VLADE IZ 2017

# Ocena usaglašenosti proizvoda

## Proces izrade

Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti je Vlada Srbije predložila još 26.1.2018. godine<sup>17</sup>, ali o njemu Narodna skupština nije raspravljala u sazivu koji je trajao do 3.8.2020. Predlog je bio važeći sve dok nova Vlada Srbije, formirana u oktobru 2020, nije odlučila da ga povuče, zajedno sa drugim nerazmatranim predlozima. Iako ne postoji obaveza da se svi nerazmatrani predlozi povuku iz skupštinske procedure, to je redovna praksa nakon izbora nove Vlade.

Kako se navodi u obrazloženju, donošenje ovog zakona je bilo predviđeno za IV kvartal 2017. godine, „radi potpunog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa Odlukom 768/2008/EZ o zajedničkom okviru za trgovanje proizvodima i ukidanju odluke 93/465/EEZ.“ Navodi se da je propis usklađen sa ovim odlukama, te da je postizanje potpune usklađenosti sa Odlukom 768/2008/EZ planirano je do kraja 2018. godine, da su prilikom izrade Predloga zakona, u okviru tvining projekta „Jačanje nacionalnog sistema za infrastrukturu kvaliteta i ocenu usaglašenosti u Republici Srbiji“, konsultovani su eksperti iz Češke Republike i da je Evropska

komisija dostavila svoje sugestije i komentare na ovaj zakon i Ministarstvo privrede je usvojilo sve sugestije koje su se odnosile na konkretne odredbe kojima su preuzete odredbe propisa EU.

O nacrtu ovog zakona održana je javna rasprava. Na veb-sajtu Ministarstva privrede može se naći nacrt zakona<sup>18</sup>, ali uz njega nisu priložene informacije o održanoj javnoj raspravi. Te informacije su ipak dostupne na stranici sa vestima o radu Ministarstva.<sup>19</sup> Na Portalu e-Uprava takođe su dostupne informacije o ovoj javnoj raspravi, ali ne i izveštaj o sprovednoj javnoj raspravi<sup>20</sup>, što je obaveza na osnovu Poslovnika Vlade.

Javna rasprava je sprovedena u periodu od 1. do 21. septembra 2017. godine. Tekst Nacrta zakona, koji je pripremila Posebna radna grupa koju su činili predstavnici Ministarstva privrede, Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Instituta za standardizaciju Srbije, Akreditacionog tela Srbije, Privredne komore Srbije, Kancelarije za evropske integracije, Ministarstva zdravlja, kao i projekta „Infrastruktura kvaliteta na Zapadnom Balkanu“. U toku trajanja javne

---

<sup>17</sup>[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/312563/pz\\_tehnicky\\_zahtevi047\\_cyr.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/312563/pz_tehnicky_zahtevi047_cyr.zip)

---

<sup>18</sup><https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/NACRT-ZOTZ.pdf>

<sup>19</sup><https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Izvestaj-O-Sprovedenoj-Javnoj-Raspravi-Nacrt-ZOTZ.pdf>

<sup>20</sup><http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/129>

rasprave održana su tri okrugla stola. Kako se navodi, zainteresovane strane su se u značajnom broju odazvale pozivima za učešće na okruglim stolovima. Ukupno 181 predstavnika privrednih subjekata – proizvođača, uvoznika, distributera i korisnika proizvoda, tela za ocenjivanje usaglašenosti, privrednih komora, nadležnih organa i organizacija, i drugih zainteresovanih strana, uzelo je učešće u okruglim stolovima.

U toku javne rasprave ukupno 10 zainteresovanih lica je dostavilo svoje primedbe, komentare i sugestije u pisanoj formi. Dostavljeno je ukupno 61 pisanih primedbi i sugestija na pojedine odredbe Nacrta zakona.

## Obrazloženje bitnih odredbi

U okviru analize efekata propisa, koja je takođe objavljena, navodi se da je oblast tehničkog zakonodavstva je do sada bila uređena Zakonom o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti („Službeni glasnik RS”, broj 36/09), kao i podzakonskim aktima donetim na osnovu tog zakona, te da je ovaj zakon je bio delimično usaglašen sa evropskom regulativom u ovoj oblasti koja je važila u vreme njegovog donošenja.

U periodu do izrade ovog nacrta, kako se navodi, doneta su rešenja o imenovanju ukupno 21 tela za ocenjivanje usaglašenosti, za koja je ocenjeno da su kompetentna i da ispunjavaju zahteve odgovarajućih tehničkih propisa. Ova tela trenutno pokrivaju 51 oblast ocenjivanja usaglašenosti (obimi imenovanja).

Analiza primene važećeg zakona je identifikovala i brojne probleme u vezi sa funkcionisanjem i implementacijom tehničkog zakonodavstva: (1) neusaglašenost određenog broja proizvoda koji se isporučuju na tržištu najčešće u oblasti električnih i elektronskih uređaja (neusaglašenosti usled nedostataka koji se odnose na odsustvo srpskog znaka usaglašenosti, prateće deklaracije o usaglašenosti za predmetni proizvod, odgovarajuće tehničke dokumentacije ili sertifikata o usaglašenosti kao i informacije su prikupljene tokom provera od strane tržišne inspekcije i pripadajućih izveštaja iz NEPRO baze MTTT koja je javno dostupna). Ove neusaglašenosti najčešće nastaju usled nedovoljnog poznavanja zahteva Zakona i tehničkih propisa od strane isporučioaca. (2) neujednačen učinak imenovanih tela u oblasti električne i elektronske opreme za koje se izdaju tzv. Potvrde o usaglašenosti, naročito u pogledu efikasnosti njihovog rada, odnosno vremena potrebnog za sprovođenje odgovarajućih postupaka ocenjivanja usaglašenosti, kao posledica prevelikog broja zahteva ali i nedostataka resursa i kapaciteta, na osnovu informacija dobijenih u toku nadzora nad radom ovih tela od strane nadležnih ministarstava (spiskovi izdatih isprava o usaglašenosti i analiza podataka iz registra izdatih isprava koji je javno dostupan na web portalu imenovanog tela) kao i od strane privrednih subjekata – podnosioca zahteva za izdavanje isprava o usaglašenosti.) i (3) složenost i neadekvatnost dela važećih tehničkih propisa (4) neodgovarajući ili nedovoljan pravni osnov u važećem zakonu za

formulisanje odredaba pojedinih kategorija podzakonskih akata.

Konstatuje se da su propisi EU doneli važne novine u tehničkom zakonodavstvu, koje uključuju i pooštrene zahteve za ispunjavanje uslova za imenovanje tela za ocenjivanje usaglašenosti, dodatne režime u vezi sa tržišnim nadzorom, pojačanu odgovornost i precizirane obaveze isporučilaca u funkciji zaštite bezbednosti potrošača i korisnika, posebno u vezi sa dokumentacijom koja prati proizvod na tržištu, kao i obavezom jačanja saradnje privrednika sa organima tržišnog nadzora. Istovremeno se javila i potreba za rasterećenjem privrednika posebno u vezi sa obavezama administrativne prirode koje nisu neophodne sa stanovišta realnog obezbeđivanja ispunjenosti bezbednosnih zahteva, ili predstavljaju nepotrebne prepreke trgovini, ili ne uzimaju u dovoljnoj meri status malih i srednjih preduzeća prilikom propisivanja određenih obaveza.

Kako se navodi u obrazloženju, cilj ovog zakona je da obezbedi: ujednačen pristup regulatornih organa prilikom pripreme i donošenja tehničkih propisa, korišćenje savremenih srpskih standarda kojima se preuzimaju međunarodni, odnosno evropski standardi u funkciji jednostavnije primene tehničkih propisa, što se vidi iz samog tehničkog propisa koji je javno dostupan na portalu TEHNIS – registri važećih tehničkih propisa, odnosno iz spiska standarda koji se odnose na određeni tehnički propis iz harmonizovane oblasti koji je javno dostupan na portalu Instituta za standardizaciju Srbije, ostvarivanje ciljeva tehničkih propisa na način koji je najmanje ograničavajući po trgovinu,

ravnopravan položaj učesnika u tržišnoj utakmici u smislu njihovih obaveza u oblasti ocenjivanja usaglašenosti proizvoda, ravnopravnost domaćih i stranih proizvoda na tržištu, bolje funkcionisanje imenovanih tela za ocenjivanje usaglašenosti i obezbeđivanje njihove saradnje, poboljšanje mehanizma notifikacije tehničkih propisa i uspostavljanje mehanizma notifikacije tela za ocenjivanje usaglašenosti, obezbeđivanje ispunjenosti zahteva koje proizvod treba da ispunjava prvenstveno u pogledu funkcionalnih karakteristika, a ne u pogledu izgleda, sprečavanje nelojalne konkurencije i podizanje konkurentnosti domaćih privrednika te sprečavanje nepotrebnih prepreka trgovini. Ispunjenje navedenih ciljeva je u skladu sa rokovima za potpuno preuzimanje EU zakonodavstva u oblasti tehničkih propisa predviđenim poslednjom revizijom NPAA (do 2021. godine) na osnovu koga će se pratiti njihova realizacija.

Predloženim rešenjem predviđeno je da se tehnički propis pre donošenja dostavlja na mišljenje ministarstvu nadležnom za tehničke propise, u cilju ujednačenog pristupa prilikom pripreme propisa, ali i u cilju notifikacije u skladu sa pravilima međunarodnih sporazuma. Navodi se da je način propisivanja tehničkih zahteva prilagođen je zahtevima Odluke br. 768/2008/EZ, u cilju pojednostavljenja i preciziranja ovih zahteva prilikom donošenja tehničkog propisa, kao i bolje zaštite javnog interesa koji se štiti tehničkim propisom. Predlagač ističe da se dosledno sprovodi princip da se javni interes štiti prvenstveno propisivanjem bitnih zahteva, a samo izuzetno kroz primenu detaljnih tehničkih specifikacija,



čime se olakšava primena propisa za privredu i zainteresovane strane, te omogućava usaglašenost sa glavnim principima savremenog tehničkog zakonodavstva EU.

Sa druge strane, predloženo zakonsko rešenje više ne sadrži odredbe o tome da se može odrediti da je ispunjavanje zahteva srpskog standarda jedini način postizanja usaglašenosti, čime je, kako navodi predlagач zakona, izbegnut suviše rigidan model propisivanja tehničkih zahteva, odnosno u skladu je sa tendencijom u savremenom tehničkom zakonodavstvu da su standardi u principu dobrovoljni te da se usaglašenost može postići i na drugi način kojim se dokazuje ispunjenost propisanih zahteva. Kao izuzetak, data je i mogućnost da se, ukoliko nema objavljenog srpskog standarda u odgovarajućoj oblasti, u tehničkom propisu može se vršiti pozivanje na međunarodni, evropski ili nacionalni standard druge države ili na drugu tehničku specifikaciju, čime se izbegava regulatorna blokada u slučaju odsustva srpskih standarda u pojedinim oblastima.

U predloženom zakonskom rešenju, kao novina u zakonskom tekstu, pretpostavka usaglašenosti je podignuta na nivo zakonske kategorije, tj. primenjen je opšteprihvaćen princip u oblasti infrastrukture kvaliteta prema kome se pretpostavlja da je proizvod usaglašen sa propisanim tehničkim zahtevima ako je usaglašen sa odgovarajućim standardima.

U delu koji uređuje zahteve za subjekte ocenjivanja usaglašenosti, propisano je da, osim proizvođača i državnog organa, u postupku ocenjivanja usaglašenosti može

učestvovati imenovano ili notifikovano telo, čime se precizira kategorija tzv. „treće” nezavisne strane koja je učesnik u postupku u skladu sa zahtevima tehničkog propisa i postiže se bolji nivo kompetentnosti ovih tela.

Predloženim rešenjem se, kao novina u zakonu, propisuju načela tj. principi propisivanja postupaka ocenjivanja usaglašenosti u harmonizovanoj oblasti kojom se preuzima relevantno zakonodavstvo EU. Time se po prvi put u našem zakonodavstvu moduli ocenjivanja usaglašenosti iz Odluke br. 768/2008/EZ, uvode kao zakonska kategorija, s tim da će sadržaj ovih modula biti preuzet podzakonskim aktom, koji donosi Vlada.

Novina je i da se odredbama o ocenjivanju usaglašenosti koje sprovode imenovana tela propisuje i obaveza da ta tela sprovode ocenjivanje usaglašenosti samo u obimu koji je potreban i u skladu sa tehničkim propisom, bez dodatnih zahteva prema podnosiocu zahteva za ocenjivanje usaglašenosti, kao i da su dužni da uzmu u u obzir veličinu i strukturu preduzeća, te sektor u kome privrednici posluju, što je posebno značajno za sektor malih i srednjih preduzeća. Značajno je i da su precizirane odredbe o angažovanju podizvođača od strane imenovanih tela.

Rešenje o imenovanju tela koje donosi nadležni ministar može biti vremenski ograničeno ili doneto pod raskidnim ili odložnim uslovom, čime se omogućava uslovljavanje rešenja o imenovanju u slučajevima kada se nalaže ispunjavanje određenih zahteva u ostavljenom roku, ili se status imenovanog tela vezuje za ispunjavanje nekog budućeg neophodnog uslova. Uveden je i institut suspenzije imenovanja, čime se daje mogućnost

otklanjanja neusaglašenosti u određenom roku, i pojačava nadzor nad radom ovih tela. U Predlogu zakona su, u odnosu na rešenje u važećem zakonu detaljnije razrađene odredbe o notifikaciji tehničkih propisa i notifikaciji tela za ocenjivanje usaglašenosti. Precizirani su zahtevi za državni organ koji vrši notifikaciju pomenutih tela u ime Republike Srbije, tj. pooštravaju se zahtevi za organe koji ocenjuju kompetentnost tela za ocenjivanje usaglašenosti koji su kandidati za notifikaciju prema EU.

Obaveze isporučilaca (proizvođača, zastupnika, uvoznika i distributera) proizvoda na tržištu su modifikovane odnosno precizirane, u cilju bolje zaštite bezbednosti korisnika i onemogućavanja nelojalne konkurencije, poboljšano je praćenje proizvoda na tržištu, jasniji su zahtevi za podatke i dokumentaciju koje isporučioци dostavljaju organu tržišnog nadzora i uvedena njihova jasna obaveza koja se odnosi na način saradnje sa organima tržišnog nadzora. Takođe, Srpski znak usaglašenosti je uveden kao zakonska kategorija, u cilju postizanja veće prepoznatljivosti domaće oznake usaglašenosti sa zahtevima tehničkih propisa, kao znak koji se koristi za označavanje usaglašenosti većine industrijskih neprehrambenih proizvoda koji se stavljaju na naše tržište. Predloženim rešenjima su uneta preciziranja nadležnosti organa tržišnog nadzora u pojedinim oblastima za koje je uočeno da nadzor nije optimalno funkcionisao u prethodnom periodu (liftovi, RiTT oprema, oprema pod pritiskom, aerosolni raspršivači) čime se ujedno onemogućava bilo pozitivan, bilo negativan sukob nadležnosti. Dalje, precizirane su

odredbe o tržišnom nadzoru u zavisnosti od vrste rizika (rizik za zdravlje i bezbednost, formalna neusaglašenost), što ima za cilj stepenovanje različitih rizika i uvođenje adekvatnih mera koje se preduzimaju u odnosu na vrstu neusaglašenosti.

## Analiza mogućih rizika od korupcije

Specifičnost ovog zakona sastoji se u njegovoj pravnoj prirodi. Iako se donosi u svrhu efikasne primene pravila i standarda iz oblasti tehničkih nauka, on sadrži odredbe koje propisuje uslove i proceduru za ocenjivanje, to jest, za davanje odobrenja ili saglasnosti. Takva vrsta odredbi, po pravilu, nosi u sebi veliki rizik od korupcije.

Prvi takav rizik sastoji se u propisivanju izuzetaka koji se mogu, i najčešće se u praksi i tumače kao pravilo a ne izuzetak. Ovaj zakon sadrži nekoliko takvih odredaba npr.:

“Član 2.

*Ovaj zakon primenjuje se na sve proizvode, osim na proizvode za koje su tehnički zahtevi uređeni posebnim zakonima i propisima donetim na osnovu tih zakona.*

Član 5.

*Tehnički propis priprema, odnosno donosi ministarstvo u okviru svog delokruga (u daljem tekstu: nadležno ministarstvo),*

*odnosno drugi organ ili organizacija u skladu sa posebnim zakonom.”*

Načelno posmatrano, u citiranim odredbama je dosledno izveden logički princip pravila i izuzetka od pravila. Međutim, one ni jednom rečju ne propisuju garancije koje ce obezbediti doslednu i pravilnu primenu tog logičkog principa. Naprotiv, odredbe svojom uopštenošću stvaraju neograničen prostor za diskreciono odlučivanje i nastanak neprekidnog niza novih osnova i opravdanja za postojanje izuzetaka. Zbog toga ove odredbe stvaraju rizik od izigravanja svrhe donošenja ovog zakona, tačnije smanjivanja polja i obima njegove primene. Njihova primena preti da dovede do poplave posebnih propisa kojima će biti propisana posebna pravila za određene grupe proizvoda. Drugim rečima, postavlja se pitanje efekata koje primena ovog zakona može proizvesti budući da on, samim svojim odredbama, legalizuje mogućnost da se njegova primena isključi u pogledu određenih proizvoda, odnosno da postoji opasnost da bi se zakon primenjivao na mali broj proizvoda ili na proizvode koji bi bili od manjeg značaja. Rizik bi se mogao umanjiti ukoliko bi se zakonom predvidela obavezna primena načela i procedura za određivanje tehničkih zahteva koja su predviđena ovim zakonom i kada se uređivanje vrši posebnim zakonima.

Na institucionalnom nivou dosledno izvedena zamerka na mogućnost da se posebnim zakonima primena ovog zakona isključi u odnosu na posebne proizvode znači da ministarstvo nije jedini i isključivi nosilac ovlašćenja za pripremu i donošenje tehničkih propisa. Taj pluralizam znači da posebnim

propisima na to mogu biti ovlašćeni, i da to sasvim legalno mogu činiti, i drugi organi i organizacije, bez bližeg određivanja vrste organa i organizacija o kojima bi moglo biti reč. Rizik bi se mogao umanjiti makar okvirnim navođenjem vrste institucija koje bi mogle biti nadležne za donošenje takvih propisa (npr. drugi organi državne uprave pored ministarstava, regulatorna tela sa zakonskim ovlašćenjima).

Iako u obrazloženju predloga zakona nisu objašnjeni razlozi za unošenje odredbe, u izveštaju sa javne rasprave se vidi da je ona kreirana na osnovu predloga jednog od ministarstava – MGSJ – koje je istaklo da takve tehničke propise, na osnovu posebnog zakona donosi Direkcija za železnice. Međutim, prihvatajući sugestiju da se ozakone već postojeći izuzeci od primene opšteg pravila, zakonodavac je stvorio osnov za kreiranje mnoštva novih, ne razmotrivši pri tom ni opravdanost svih postojećih izuzetaka.

Sledeći koruptivni rizik koji ovaj zakon u sebi sadrži sastoji se od preklapanja nadležnosti različitih organa i organizacija npr:

“Član 6.

**Zaštita javnog interesa u tehničkom propisu obezbeđuje se propisivanjem bitnih zahteva, kojima se utvrđuje nivo te zaštite, tako što se ti zahtevi propisuju u vidu ciljeva koje treba postići (u daljem tekstu: bitni zahtevi) ili, gde to nije moguće ili nije odgovarajuće, u cilju obezbeđivanja zaštite potrošača, javnog zdravlja, životne sredine ili drugog javnog interesa, u vidu detaljnih specifikacija.”**

Ranije je već istaknuto da su za pripremu, odnosno donošenje tehničkih propisa ovlašćeni, pored, istovremeno i ravnopravno sa ministarstvom i drugi organi i organizacije u skladu sa posebnim zakonima. Zajednička primena te i odredbe koja predviđa princip da se zaštita javnog interesa propisuje u tehničkim propisima dovodi do toga da različiti organi propisuju, svaki u skladu sa sopstvenim shvatanjima, šta je to javni interes i kako se on ima štititi.

Pored tog nedostatka, citirana odredba u sebi krije još jedan koruptivni rizik. On se sastoji u upotrebi nedovoljno određenih i nepreciznih pojmova. Tako samo ovaj jedan član upotrebljava tri pojma koja su podložna širokom diskrecionom tumačenju i odlučivanju – *“gde to nije moguće” “nije odgovarajuće” i “drugog javnog interesa”*. Njihova upotreba neminovno nameće već standardna pitanja – koji organ, na osnovu kojih kriterijuma, po kojoj proceduri i kada može utvrditi da nešto nije moguće ili odgovarajuće, odnosno da postoji drugi javni interes?

Sledeći faktor rizika koji u sebi sadrži ovaj zakon sastoji se u dodeljivanju nadležnosti onima kojima one ne bi trebalo da budu date, iz različitih razloga. Primer takve odredbe je:

“Član 11.

*Kada je tehničkim propisom utvrđeno da **ocenjivanje usaglašenosti sprovodi proizvođač**, tim propisom se **moгу propisati i zahtevi vezani za internu ili fabričku kontrolu proizvodnje naročito u pogledu tehničke dokumentacije, procesa proizvodnje,***

*označavanja i sačinjavanja odgovarajuće isprave o usaglašenosti.”*

Primena ovog člana dovešće do toga da proizvođač sam za sebe, tj. za sopstveni proizvod vrši ocenjivanje usaglašenosti. Istovremeno, zakonodavac je propustio priliku da učini obaveznom primenu korektivnog mehanizma koje sam propisuje u citiranom članu, tačnije obavezu sprovođenja interne ili fabričke kontrole proizvodnje. Umesto toga, zakonodavac je zastao na pola puta predviđajući da se tehničkim propisom “moгу” propisati i zahtevi za njenim vršenjem. Na taj način je samom proizvođaču koji vrši ocenjivanje ostavljeno na procenu i diskreciono odlučivanje da li će se taj korektivni mehanizam primeniti ili ne.

Ovaj zakon sadrži još jedan koruptivni rizik jer odstupa od tradicionalnog pravnog načela:

“Član 15.

***Postupak imenovanja tela za ocenjivanje usaglašenosti, način utvrđivanja ispunjenosti propisanih zahteva za imenovana tela i način sprovođenja nadzora nad tim telima uređuje se propisom koji donosi Vlada.”***

Načela pravne sigurnosti i javnosti nalažu da se uslovi/kriterijumi i način postupanja/postupak urede zakonskim odredbama. S druge strane ukorenjeno je pravno pravilo da se bliže određenje i preciziranje navedenih pojmova uređuju nižim pravnim aktima. Njihovo propisivanje, a ne samo njihova operacionalizacija, podzakonskim aktima ne pruža dovoljno

garancija za potpuno ostvarivanje napred navedenih načela.

Zakon je u neku ruku i inventivan kada je reč o rizicima od korupcije jer propisuje novi mehanizam korupcije. Ono što se uobičajeno smatra kao koruptivno delovanje u mnogim oblastima života u ovom zakonu je dobilo svoje ozakonjenje. U tom smislu, može se konstatovati da je zakon otišao korak dalje u legalizaciji koruptivnog ponašanja.

“Član 16.

**Imenovano telo može da, uz saglasnost podnosioca zahteva za ocenjivanje usaglašenosti, podugovori podizvođača ili povezano pravno lice u smislu odredaba zakona kojim se uređuju privredna društva, da sprovede određene poslove u vezi sa ocenjivanjem usaglašenosti** ako podizvođač ili povezano pravno lice ispunjava opšte zahteve iz člana 15. ovog zakona.”

Na kraju, Zakon sadrži odredbu čiji koruptivni rizik se ogleda u stipulisanja ili navođenja na nezakonito ponašanje:

“Član 48.

***Nadležni inspektor neće podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv isporučiooca za koga je utvrđeno da je prvi put isporučio na tržište formalno neusaglašen proizvod, pod uslovom da je neusaglašenost otklonjena u roku koji je odredio nadležni inspektor”.***

Odredbe koje promovišu redovnu komunikaciju između privrednih subjekata i organa javne vlasti, preventivno delovanje i za

svoj cilj imaju pomoć u radu privrednim subjektima a ne samo njihovo kažnjavanje treba podržati iz dva razloga. Prvi, jer se na taj način stvara normalno, manje stresno i kompetitivno poslovno okruženje. Drugo, njihov koruptivni kapacitet je daleko manji jer ne sadrže pretnju sankcijom koja utiče i vodi oba aktera – kako privredne subjekte tako i inspektore ka koruptivnom ponašanju. Međutim, u ovom slučaju postoje neki drugi rizici od korupcije. Pre svega, nema garancija da će se u praksi ona dosledno primenjivati. Još preciznije, nema mehanizama koji obezbeđuju da će se ova odredba primeniti samo jednom, kao što i sama kaže, tačnije kada isporučilac prvi put isporuči neusaglašeni proizvod. To će, na ovaj način regulisano, isključivo zavisiti od ličnog i poslovnog integriteta inspektora. U nedostatku oba, ona može dovesti do toga da se nebrojeno puta neusaglašeni proizvod pojavi “prvi put” jer je samo inspektor jedini i isključivo nadležan da uoči formalnu neusaglašenost, odredi rok, utvrdi da li je ili ne ona otklonjena u roku i odluči da li će ili ne podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Kada se mogući rizici u vezi sa integritetom inspektora stave po strani, rizik za korupciju koji proističe iz ove odredbe može se povezati sa nedovoljnim kapacitetima i nedovoljnom javnošću rada inspeksijskih organa. Naime, faktičke mogućnosti da se utvrdi da je proizvod neusaglašen prilikom njegovog prvog prijavljivanja na tržištu, zavise od broja inspektora, broja kontrolisanih subjekata i planova kontrole. Usled toga, zakon ne pruža dovoljno garancija da će za sve proizvode kontrola biti izvršena u isto doba, odnosno

kada se proizvod prvi put pojavi na tržištu, pa će neki isporučioći biti u mogućnosti da koriste ovu olakšicu, a drugi ne. Posledično, eventualna selektivnost u primeni Zakona mogla bi biti pravdana objektivnim nedostatkom kapaciteta inspeksijskih organa, a usled nedovoljne transparentnosti rada inspekcija, diskriminisani isporučioći bi imali teškoće da to dokažu.

Drugi, ništa manji nedostatak ove odredbe, sastoji se u tome što ona potpuno ignoriše činjenicu da neko, sem isporučioća, mora biti odgovoran što se na tržištu našao formalno neusaglašen proizvod, odnosno što postupak ocenjivanja usaglašenosti nije sproveden na zakonit i pravilan način. Lice odgovorno za njegovo sprovođenje i nadzor nad njim na ovaj način ostaje potpuno abolidirano za svoje propuste.

## AKREDITACIJA

### Izrada zakona

Zakon o izmenama i dopunama zakona o akreditaciji je Vlada Srbije predložila još 17.4.2019. godine<sup>21</sup>, ali o njemu Narodna skupština nije raspravljala u sazivu koji je trajao do 3.8.2020. Predlog je bio važeći sve dok nova Vlada Srbije, formirana u oktobru ove godine, nije odlučila da ga povuče, zajedno sa drugim nerazmatranim predlozima. Tekst zakona je bio iznet na javnu raspravu, sudeći

po podacima sa portala e-Uprava.<sup>22</sup> Nacrt Zakona i podaci o organizovanju javne rasprave se i dalje mogu naći na sajtu Ministarstva privrede<sup>23</sup>, ali ne i izveštaj sa održane javne rasprave.

Kada je reč o konsultovanju zainteresovanih strana, u Obrazloženju predloga se navodi da je Ministarstvo privrede rešenjem formirao radnu grupu koja je pripremila tekst Nacrta zakona, a koju čine predstavnici Ministarstva privrede, ATS, Privredne komore Srbije i pojedinih akreditovanih tela za ocenjivanje usaglašenosti. Tekst predmetnog Nacrta bio je, kako se navodi, postavljen na internet stranici Ministarstva privrede, portalu „TEHNIS” Sektora za kvalitet i bezbednost proizvoda Ministarstva privrede, kao i na portalu e-uprave (gde ga nismo pronašli), „čime je bilo omogućeno javnosti da primedbe, komentare i sugestije na tekst Nacrta zakona dostavi Ministarstvu privrede putem pošte ili elektronskim putem.“ Takođe, u periodu od 20. juna 2018. godine do 10. jula 2018. godine, je sprovedena javna rasprava. Kako se ističe, „sve zainteresovane strane imale su priliku da iznesu svoje stavove o važećim rešenjima zakona koji uređuje predmetnu oblast, kao i da predlože svoja rešenja, a navedenu mogućnost su mnogi i iskoristili, kako na okruglim organizovanim stolovima, tako i dostavljanjem svojih komentara, sugestija i konkretnih predloga direktno Ministarstvu privrede.“ U okviru javne rasprave održana su tri okrugla

<sup>21</sup>[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/378938/pz\\_akreditacije145\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/378938/pz_akreditacije145_cyr3.zip)

<sup>22</sup><http://javnerasprave.euprava.gov.rs/završene-javne-rasprave>

<sup>23</sup><https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2018/07/Skonica-Sca18061414140.pdf>

stola, i to: 2. jula 2018. godine u prostorijama Regionalne privredne komore Južnobačkog upravnog okruga u Novom Sadu, 4. jula 2018. godine u prostorijama Regionalne privredne komore Šumadijskog i Pomoravskog upravnog okruga u Kragujevcu i 6. jula 2018. godine u prostorijama Privredne komore Srbije u Beogradu. „Po okončanju javne rasprave i nakon analize svih komentara, sugestija i predloga dobijenih tokom postupka javne rasprave, izrađen je konačni tekst Nacrta zakona i zatražena su mišljenja organa državne uprave sa čijim delokrugom rada je povezano pitanje na koje se predmetni Nacrt odnosi.“

## Obrazloženje zakona

Prema podacima iz obrazloženja, akt je usklađen sa propisima EU, jer je u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju bilo predviđeno da će u roku od šest godina (što je prošlo) „Srbija preduzeti neophodne mere kako bi postepeno postigla usklađenost sa tehničkim propisima Zajednice i evropskom standardizacijom, metrologijom, akreditacijom i procedurama ocene usaglašenosti.“ Prema sopstevnoj analizi, predlog zakona je u skladu s odredbama primarnih izvora prava EU i usklađen je sa svim načelima koja iz tih odredaba proizlaze. Za predlog zakona je pribavljeno pozitivno mišljenje konsultanta - slovenačkog eksperata čija je stručna pomoć obezbeđena u okviru projekta CARDS 2006: „Tehnička pomoć institucijama infrastrukture kvaliteta u Republici Srbiji” koji sprovodi konzorcijum konsultantskih kuća na čelu sa

AFNOR-om - Francuska nacionalna organizacija za standardizaciju i sertifikaciju.

U obrazloženju se ističe da aktuelni Zakon o akreditaciji iz 2010. nije u potpunosti usaglašen sa evropskom regulativom u delu koji se odnosi na oblast akreditacije - Uredba Evropskog parlamenta i Saveta broj 765/2008, kojom se propisuju zahtevi za akreditaciju i tržišni nadzor u vezi sa trgovanjem proizvodima, koja je važila u vreme njegovog donošenja, a na snazi je i sada. Pored potrebe dodatnog usaglašavanja sa pomenutom evropskom uredbom, nakon perioda primene ovog zakona u trajanju od osam godina praksa je pokazala da je u cilju efikasnijeg obavljanja poslova iz oblasti akreditacije neophodno izmeniti odnosno dopuniti postojeća zakonska rešenja.

Zbog toga su, kako se kaže, izmenama i dopunama preciznije definisani određeni pojmovi koji, pored ostalog, sublimiraju u sebi i poslove koje obavljaju tela za ocenjivanje usaglašenosti za koje Akreditaciono telo Srbije daje akreditaciju. Naime, Akreditaciono telo se svojevremeno obratilo Ministarstvu privrede radi tumačenja odredaba važećeg zakona zbog postojanja nedoumice u kontekstu mogućnosti akreditacije od strane Akreditacionog tela Srbije tela za ocenjivanje usaglašenosti za organizaciju šema ispitivanja osposobljenosti laboratorija (PT provajdera). Preciznim definicijama se ova nedoumica otklonila. U cilju dodatnog usklađivanja sa Uredbom 765/2008 detaljno su propisani i uslovi koje ATS, kao nacionalno akreditaciono telo, mora ispunjavati.

Prilikom priprema izmena i dopuna predlagač je takođe imao u vidu i jačanje

transparentnosti rada Akreditacionog tela Srbije naročito imajući u vidu anketu koju je među akreditovanim telima za ocenjivanje usaglašenosti sprovedo Ministarstvo privrede u saradnji sa Privrednom komorom Srbije. Analiza ankete je pokazala, pored potrebe transparentnijeg rada nacionalnog tela za akreditaciju, da je u interesu privrede i pravne sigurnosti celishodno definisanje rokova za postupak akreditacije što je predlagač definisao izmenama i dopunama važećeg zakona. Ova potreba je potvrđena i pravnom analizom Komiteta za ljudska prava pri analizi usklađenosti Zakona o akreditaciji sa principima Zakona o opštem upravnom postupku. Predlagač je za slučaj da Akreditaciono telo Srbije ne okonča postupak akreditacije u predviđenom roku predvideo i vraćanje sredstava podnosiocu prijave, u cilju obezbeđivanja pravne sigurnosti korisnika usluga akreditacije. Takođe, u cilju jačanja transparentnosti predlagač je predvideo vođenje javnog registra ocenjivača i eksperata uključenih u postupak akreditacije. Imajući u vidu da je analiza pomenute ankete pokazala da podnosioci prijave za akreditaciju ne raspoložu informacijom o primenjenoj metodologiji za obračun troškova akreditacije, kao i mišljenje Ministarstva finansija, zauzet je stav da se odredbe o visini troškova akreditacije definišu kroz zakon koji reguliše republičke administrativne takse.

Jedan od razloga za donošenje izmena i dopuna Zakona o akreditaciji sadržan je u potrebi jačanja nadzora ministarstva nadležnog za poslove akreditacije - Ministarstva privrede - nad ustanovom kojoj je u skladu sa članom 5. važećeg Zakona o

akreditaciji povereno vršenje poslova akreditacije - Akreditacionim telom Srbije, a sve u cilju pravilnog funkcionisanja sistema akreditacije i preduzimanja odgovarajućih mera, kada je to potrebno. Takođe, u cilju efikasnijeg vršenja nadzora nad radom Akreditacionog tela Srbije ukazala se potreba da se preciznije definišu odredbe koje se tiču imenovanja članova i predsednika organa Akreditacionog tela Srbije radi obezbeđivanja većeg uticaja nadležnog ministarstva u radu tih organa.

U praksi se pokazalo da je neadekvatan i sastav Komisije za žalbe Akreditacionog tela Srbije, imajući u vidu da su po važećem rešenju u sastavu Komisije predstavnici iz reda eksperata za laboratorije, za sertifikaciona, odnosno kontrolna tela za ocenjivanje usaglašenosti. Naime, praksa je pokazala da s obzirom na delokrug poslova tela za ocenjivanje usaglašenosti iz čijeg reda je izabran član Komisije, zbog konkurentskih poslovnih interesa, može biti ugrožena nepristrasnost njenog rada. U tom smislu se u cilju obezbeđivanja nepristrasnosti i jačanja efikasnosti rada Komisije za žalbe ukazala potreba za propisivanjem njenog novog sastava i načina odlučivanja, te su radi daljeg usaglašavanja sa Uredbom 765/2008 uključene su izmene koje se odnose na postupak rešavanja po žalbi na odluke Akreditacionog tela Srbije.

Takođe, razlog za izmene leži i u potrebi jačanja saradnje svih resornih organa odnosno organizacija nadležnih za pripremu odnosno donošenje tehničkih propisa sa Akreditacionom telom Srbije u smislu razmene neophodnih informacija i učešća njihovih



predstavnik, kao posmatrač, u ocenjivačkom delu postupka akreditacije, u slučaju kada je u pitanju akreditacija u svrhu imenovanja odnosno ovlašćivanja.

Predlagač je, radi stvaranja uslova za ispunjavanje zahteva za članstvo Republike Srbije u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) i EU, prilikom izrade izmena i dopuna ovog zakona, pored ostalog, uvažio sve zahteve gore pomenute Uredbe br. 765/2008 kojom se propisuju zahtevi za akreditaciju kao i zahteve relevantnog međunarodnog standarda koji se odnosi na ocenjivanje usaglašenosti tj. zahteve za akreditaciona tela koja akredituju tela za ocenjivanje usaglašenosti.

U skladu sa tim, predlagač smatra da će nova zakonska rešenja uticati na tela za ocenjivanje usaglašenosti čiju kompetentnost utvrđuje ATS, kojima je u interesu veća efikasnost i pravna sigurnost ostvarena kroz definisanje roka za završetak postupak akreditacije i roka za obnavljanje akreditacije, čime se postiže brže i izvesnije okončavanje postupaka akreditacije. Takođe bi se utricalo na samo ATS, kroz omogućavanje veće transparentnosti rada te ustanovei jačanje efikasnosti organa. Prepoznat je i uticaj na organe koji su nadležni za pripremu i donošenje tehničkih propisa, budući da je u Predlog zakona uvedena obaveza da ti organi, odnosno organizacije i ATS u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona zaključče protokole o saradnji. Najzad, pozitivni uticaj zakona se vidi i na korisnike usluga akreditovanih tela za ocenjivanje usaglašenosti čiju kompetentnost je utvrdio ATS koji će transparentnijim radom ATS imati pregled ažurnih akreditacija koje su dobila tela za ocenjivanje usaglašenosti, koje će

novim rešenjima biti izdavani po skraćenom postupku. Predlagač ističe da primena predloženih rešenja neće izazvati povećanje troškova za privredne subjekte i druga pravna lica koja podnose prijave za akreditaciju. Naprotiv, novim zakonskim rešenjima čak je predviđena obaveza ATS da izvrši povraćaj uplaćenog iznosa na ime troškova akreditacije na račun podnosioca prijave u slučaju da ATS ne okonča postupak akreditacije u zakonom definisanom roku, kao i da podnosiocima prijave isplati izmaklu korist u skladu sa zakonom koji reguliše obligacione odnose, ukoliko podnosilac prijave u propisanom roku podnese prijavu za akreditaciju telu druge države, a to telo mu dodeli akreditaciju.

## Analiza koruptivnih rizika

Pored nesumnjivog smanjenja pojedinih rizika od nastanka korupcije na koje je ukazao i predlagač (iako ne govoreći izričito o korupciji), ukazujemo da i predložena rešenja sadrže određene nedostatke upravo iz tog aspekta. Reč je o još jednom zakonu koji reguliše sličnu materiju kao i prethodni a čiji je društveno – ekonomski značaj veliki zbog štete koja može nastati zbog njegovih nedostataka.

Kao jedan od primera takve odredbe može se navesti član 10:

“Čl. 10.

“ATS je **nezavisan od tela za ocenjivanje usaglašenosti koje ocenjuje.**”

Odredba predviđa nezavisnost Akreditacionog tela u odnosu na one čiji rad ocenjuje. Međutim, to je samo jedan od aspekata

nezavisnosti koje treba sagledavati kada je reč o nekoj instituciji. Drugi vid nezavisnosti je onaj koji bi trebalo da postoji u odnosu na druge organe javne vlasti, a o čemu ovde nema reči. Pored toga, odredbi se može prigovoriti i to da je reč samo o proklamaciji, a ne o pravnoj normi u punom smislu reči. Nezavisnost organa koji vrši javna ovlašćenja u odnosu na one prema kojima ih vrši može biti samo proklamovani cilj i standard. Da li će organ zaista i biti takav, zavisi od ličnog i profesionalnog integriteta onih koji u njemu rade ili ga predstavljaju prema trećim licima. Navedena norma ne može obezbediti stvarnu, suštinsku nezavisnost.

Slične manjkavosti imaju i pojedine odredbe novoformulisanog člana 7, npr.:

„ATS mora da ispuni sledeće zahteve:

...

2) da u vršenju svojih aktivnosti bude objektivno i nepristrasno;

...

7) da ima na raspolaganju dovoljan broj kompetentnog osoblja;“

Kada je reč o nezavisnosti od strane drugih organa javne vlasti, ona nije obezbeđena, na protiv:

“Član 11.

*Organi ATS su: 1) Upravni odbor; 2) direktor; 3) Nadzorni odbor. Upravni odbor ima predsednika i četiri člana. Predsednika i članove upravnog odbora imenuje i razrešava osnivač. Za predsednika upravnog odbora imenuje se predstavnik ministarstva nadležnog za poslove akreditacije... Za*

*predsednika nadzornog odbora imenuje se predstavnik ministarstva nadležnog za poslove akreditacije...*

Član 12.

*Za predsednika saveta za akreditaciju bira se predstavnik ministarstva nadležnog za poslove akreditacije.”*

Iako, kako je rečeno, predlog izmena zakona donosi preciziranje pojedinih pravila u odnosu na postojeći zakonski tekst, čini se da ona neće otkloniti sve postojeće rizike od korupcije:

“Član 14.

*Postupak akreditacije traje najduže osam meseci od dana podnošenja prijave za akreditaciju. Izuzetno, rok iz stava 6. ovog člana se može produžiti na pisani zahtev posnosioca prijave, i to najduže za četiri meseca od dana isteka roka iz stava 6. ovog člana. U slučaju da ATS ne vrši, odnosno ne može da sprovede postupak akreditacije, o tome obaveštava podnosioca prijave u roku od 30 dana od prijema prijave. U slučaju da ATS ne okonča postupak akreditacije u roku iz stava 6. odnosno iz stava 7. ovog člana, ATS je dužan je da izvrši povraćaj uplaćenog iznosa na ime troškova akreditacije na račun podnosioca prijave u roku od 30 dana od dana isteka roka .....*”

Prvi problem sa ovom odredbom jeste u tome što je povraćaj uplaćenog novca mala uteha za nekoga kome je krajnji cilj da bude akreditovan kako bi mogao da radi. Na ovaj način, on će istovremeno ostati bez odluke o

akreditaciji ali i bez naknade štete ili nadoknade izgubljene dobiti do koje će doći bez njegove krivice. S druge strane, onome ko je kriv za tu situaciju ne preti nikakva sankcija. Drugi problem se sastoji u tome što ova odredba pogoduje i navodi na koruptivno ponašanje. I to ne samo u pogledu koruptivnog delovanja na relaciji ATS i podnosilac zahteva za akreditaciju, kome davanje mita da se postupak akreditacije okonča u roku može predstavljati daleko manju štetu nego da on uopšte ne bude okončan. Pored toga, ova odredba je dovoljno izazovna i za treća lica koja mogu biti zainteresovana da uz određenu nadoknadu ATS-u obezbede da se postupak akreditacije ne završi donošenjem odluke u propisanom roku na štetu podnosioca zahteva.

U vezi sa pitanjem naknade štete, u obrazloženju predloga zakona se navodi da „primena predloženih rešenja neće izazvati povećanje troškova za privredne subjekte i druga pravna lica koja podnose prijave za akreditaciju, i da je „novim zakonskim rešenjima čak predviđena obaveza ATS da izvrši povraćaj uplaćenog iznosa na ime troškova akreditacije na račun podnosioca prijave u slučaju da ATS ne okonča postupak akreditacije u zakonom definisanom roku, kao i da podnosiocima prijave isplati izmaklu korist u skladu sa zakonom koji reguliše obligacione odnose, ukoliko podnosilac prijave u propisanom roku podnese prijavu za akreditaciju telu druge države, a to telo mu dodeli akreditaciju.“ Međutim, ovakvu odredbu nismo uspeli da nađemo u samom tekstu predloženih izmena i dopuna zakona.

“Član 19.

*Na odluke iz čl. 15, 17. i 18. ovog zakona može se izjaviti žalba koja se podnosi ATS u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke. O žalbi iz stava 1. ovog člana Komisija za žalbe (u daljem tekstu: Komisija) donosi odluku u roku od 30 dana od dana prijema žalbe. Komisiju, kao stalno telo, obrazuje upravni odbor ATS ...”*

Prilikom pisanja ovog zakona propuštena je prilika da se obezbedi stvarna dvostepenost odlučivanja po žalbi, jer po njoj odlučuje telo koje se formira u okviru iste institucije. Ovaj nedostatak je ipak značajno ublažen time što je zakonom propisan sastav komisije, koji uključuje predstavnike različitih institucija.

## Zakon o vodama

Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o vodama Vlada Srbije je podnela 2.12.2019<sup>24</sup>, ali o njemu Skupština nije raspravljala do isteka mandata prethodnog saziva.

O ovom predlogu nije bila organizovana javna rasprava sudeći po podacima sa portala e-Uprava.<sup>25</sup> Na pitanje o tome da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu, predlagač ukazuje da se rešenjima ovog zakona bitno ne menjaju odredbe važećeg Zakona o vodama, pa da stoga

<sup>24</sup> <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/430020/pz-idz-o-vodama0193-cyr.zip>

<sup>25</sup> <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/završene-javne-rasprave>

u postupku pripreme ovog zakona nije postojala obaveza za sprovedene javne rasprave u skladu sa odredbom člana 77. stav 1. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14).

I ovaj zakon krije u sebi dva rizika od korupcije koji su istaknuti i u prethodnim primerima.

“Član 10B

***Vodno zemljište u javnoj svojini može se dati u zakup u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda putem javnog oglašavanja... izuzetno od stava 1. ovog člana, vodno zemljište u javnoj svojini može se dati u zakup neposrednom pogodbom u slučajevima: 1) kada je to propisano posebnim zakonom; 2) ako je to u konkretnom slučaju jedino moguće rešenje; 3) direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem; 4) radi vađenja rečnih nanosa za potrebe izgradnje objekata od značaja za republiku srbiju, izabranom izvođaču radova. u slučaju iz stava 3. tačka 4) ovog člana.”***

Prvi faktor rizika ogleđa se u propisivanju koncepta po kome postoji pravilo, kao i izuzetak od njega, ali bez jasnih i snažnih garancija koje bi sprečile da se on ne izrodi u svoju suprotnost – da izuzeci postanu pravilo a da se pravilo pretvori u izuzetak. Kao i kod ranije analiziranih zakona i ovde je problem dvostruk. Prvo, postoji neograničena mogućnost da se posebnim zakonima neposredna pogodba propiše kao obavezan način davanja u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini čime se devalvira zakon

u celini, kao i njegova odredba koja propisuje ovo pravilo. Osim toga, ministarstvo koje je ovlašćeni predlagač ovog zakona nije jedino i isključivo nadležno da propisuje načine na koje se vodno zemljište u javnoj svojini daje u zakup. Kako i sam citirani član kaže, pored, istovremeno i ravnopravno sa njim to mogu činiti i neka druga ministarstva kao ovlašćeni predlagači posebnih zakona. Njegov ionako veliki koruptivni potencijal dodatno je uvećan drugim faktorom rizika – upotrebom nedovoljno preciznih pojmova. U nedostatak bilo kakvih kriterijuma ili uslova i ovde se neizbežno moraju postaviti uobičajena antikoruptivna pitanja: ko, na koji način, pomoću kojih kriterijuma, u kom postupku i kada određuje da je davanje u zakup neposrednom pogodbom jedino moguće rešenje?

Deo odgovora na ova pitanja se može pronaći u obrazloženju predloga zakona. Međutim, ta obrazloženja pre svega ukazuju da se izmenama zakona stanje neće pogoršati u odnosu na ranija zakonska rešenja, kao i na aktuelni obim rizika, ali ne otklanjaju njihove uzroke.

Potreba za donošenjem izmena u ovom zakonu (koji je menjan samo godinu dana ranije), prepoznata je u tome što je „dosadašnja primena Zakona, kao i analiza odredaba Zakona o vodama u pogledu kojih je bilo zahteva za davanje mišljenja, odnosno podnetih inicijativa za izmenu istih, ukazala je na postojanje određenih pravnih praznina ili nedovoljno jasnih normi tog zakona koje stvaraju teškoće u njegovoj primeni, te je stoga, u cilju otklanjanja uočenih nedostataka i unapređenja rešenja tog zakona, potrebno

precizirati pojedine odredbe tog zakona, odnosno pojedina rešenja predviđena tim zakonom izmeniti ili predvideti nova rešenja.“ Takođe je prepoznata potreba za usaglašavanjem sa drugim propisima kao što su Zakon o inspeksijskom nadzoru, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o prekršajima i Zakon o javnoj svojini. Ostaje nepoznato zašto te izmene nisu inkorporirane u tekst izmena i dopuna iz 2018, budući da su uglavnom u pitanju akti koji su i tada bili na snazi.

Kako se navodi u obrazloženju predloga Zakona, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini („Službeni glasnik RS”, broj 113/17) propisano je da se pravni režim vodnog zemljišta u javnoj svojini uređuje posebnim zakonom, dakle Zakonom o vodama. Imajući u vidu tu odredbu Zakona o javnoj svojini Vlada je donela Uredbu 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 pisanih ponuda („Službeni glasnik RS”, broj 16/18), čijom odredbom člana 2. stav 6. je propisano da se odredbe te uredbe ne primenjuju, pored ostalog, na postupke davanja u zakup vodnog zemljišta.

Stupanjem na snagu te uredbe prestala je da važi Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom, davanja u zakup stvari u javnoj svojini i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pisanih ponuda („Službeni glasnik RS”, br. 24/12, 48/15, 99/15, 42/17 i 94/17), na osnovu koje su javna vodoprivredna preduzeća

sprovodila postupak davanja u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini. U skladu sa Zakonom o javnoj svojini koji propisuje da se stvari u javnoj svojini izuzetno mogu dati u zakup neposrednom pogodbom, ako je to u konkretnom slučaju jedino moguće rešenje, uredbom koju su primenjivala javna vodoprivredna preduzeća, a koja je prestala da važi, je bilo propisano da se nepokretne stvari u javnoj svojini, dakle i vodno zemljište, daju u zakup u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja pisanih ponuda putem javnog oglašavanja, a izuzetno neposrednom pogodbom.

Kako Zakon o vodama ne sadrži odredbu koja propisuje da se izuzetno neposrednom pogodbom vodno zemljište u javnoj svojini može dati u zakup, to se predlogom izmena zakona, radi otklanjanja problema u primeni Zakona o vodama, menja član 10b Zakona o vodama, te se izmenjenim članom, pored ostalog, propisuje da se vodno zemljište izuzetno daje u zakup neposrednom pogodbom u slučajevima: kada je to propisano posebnim zakonom (navodi se kao primer Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama koji u članu 227j propisuje davanje u zakup vodnog zemljišta lučkom operateru u lučkom području neposrednom pogodbom), ako je to u konkretnom slučaju jedino moguće rešenje (kao primer se navodi slučaj kada je zaključen ugovor sa javnim vodoprivrednim preduzećem i pribavljena građevinska dozvola na vodnom zemljištu su izgrađeni objekti malih hidroelektrana, vodozahvati i dr), direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem, izabranom izvođaču

radova, radi vađenja rečnih nanosa za potrebe izgradnje objekata od značaja za Republiku Srbiju koji su kao takvi, na predlog ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva, određeni aktom Vlade, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji. Ukoliko izabrani izvođač radova nema licencu za obavljanje delatnosti vađenja rečnih nanosa, ovim zakonom je propisano da je dužan da za vađenje rečnih nanosa angažuje pravno lice, odnosno preduzetnika sa odgovarajućom licencom za obavljanje delatnosti vađenja rečnih nanosa izdatom u skladu sa ovim zakonom. Pored navedenog, ovim zakonom se propisuje i da se vodno zemljište u javnoj svojini može dati u zakup neposrednom pogodbom za plutajuće objekte koji su postavljeni na vodnom zemljištu na teritoriji grada Beograda do dana stupanja na snagu ovog zakona.

## Bezbednost u železničkom saobraćaju

Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju<sup>26</sup> Vlada Srbije je podnela 3.2.2020. godine. Međutim, o tom predlogu se nije raspravljalo za vreme prethodnog saziva Narodne skupštine, odnosno do 3.8.2020. Nakon izbora nove Vlade Srbije u oktobru 2020, zajedno sa drugim predlozima zakona, povučen je i ovaj.

O nacrtu izmena zakona bila je održana javna rasprava<sup>27</sup> u periodu od 21.11. do 12.12.2019. Međutim, dokumenti sa javne rasprave su nedostupni na Portalu e-Uprava. Takođe, izveštaj sa javne rasprave na ovom portalu nije bio objavljen.

U obrazloženju predloga zakona se ističe da je Ministarstvo nakon godinu dana primene pokrenulo inicijativu izmene radi rešavanja uočenih problema. U skladu sa navedenom inicijativom, zatražena su mišljenja i predlozi svih relevantnih učesnika na železničkom tržištu u Republici Srbiji. Pre izrade radne verzije Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju, dobijeni su predlozi vezani za unapređenje Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju, od Direkcije za železnice, „Infrastruktura železnice Srbije” a.d, Centra za istraživanje nesreća u saobraćaju, „Elektroprivrede Srbije”, „Srbija Kargo” a.d i „Srbija Voz” a.d.

Predožene izmene i dopune Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju se odnose na definisanje različitih pojmova i preciziranje pojedinih odredaba zakona, kada su u pitanju dužnosti upravljača infrastrukture i železničkog prevoznika, održavanje podsistema infrastukture, determinisanje prava upravljača infrastrukture za regulisanjem i upravljanjem železničkog saobraćaja, određivanje uslova koje u stručnom pogledu moraju da ispunjavaju železnički radnici, obaveze upravljača i železničkih prevoznika pri istrazi nesreća i nezgoda i usaglašavanje

<sup>26</sup> [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/441957/pz\\_bezbednost\\_zeleznicki\\_saobracaj210\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/441957/pz_bezbednost_zeleznicki_saobracaj210_cyr3.zip)

<sup>27</sup> <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/219>

terminologije. Navedenim Predlogom zakona sprovodi se dalji postupak usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije i preciziraju nadležnosti Direkcije za železnice.

Ovaj predlog zakona, kao i drugi koji su pripremljeni u istom paketu, donose preciziranje pojedinih odredaba. Usled toga, smanjuju se i rizici od nastanka moguće korupcije. Međutim, ta preciziranja nisu uvek dovoljna. Primer za to nalazimo u više odredaba:

“Član 8

**Direkcija je dužna** da posle izdavanja sertifikata iz stava 5. ovog člana vrši periodične provere da li nosilac sertifikata i dalje ispunjava uslove iz člana 7. stav 1. tačka 1) ovog zakona.

*U slučaju da je nosilac sertifikata iz stava 5. ovog člana železnički prevoznik, upravljač ili lice zaduženo za održavanje, **provera iz stava 8. ovog člana vršiće se u okviru nadzora propisanih članom 10. stav 1. ovog zakona i članom 54. stav 8. ovog zakona.***”

U konkretnom slučaju problem se sastoji u uvođenju pojma “periodični pregledi”. On je nedovoljno određen jer ne postoje kriterijumi koji propisuju u kom ili nakon kog perioda se vrši provera. Štaviše, nema ni kriterijuma na osnovu kojih bi to moglo biti određivo. U toj situaciji, odlučivanje o tome kada će periodične provere biti vršene ostavljeno je na diskreciju onome ko treba da ih preduzme. Takav vid uređivanja ove materije je u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti i izvesnosti. Odsustvo pravne izvesnosti može podstaći koruptivno ponašanje aktera – kako onih koji vrše tako i onih nad kojima se provera vrši. Pored toga, odredba nije ni dovoljno jasna jer ne pravi jasnu distinkciju između uopštene periodične provere nosilaca sertifikata i nadzora u okviru koga se ona može vršiti samo za neke kategorije nosilaca sertifikata.

Kao drugi sličan primer može se navesti sledeća odredba:

“Član 28

**Poslove održavanja gornjeg i donjeg stroja železničkih pruga iz stava 1. ovog člana, može obavljati upravljač ili drugi privredni subjekt koji je registrovan u Republici Srbiji i koji ispunjava uslove koji se odnose na pokriće za građansku odgovornost, posedovanje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, stručnost i zdravstvenu sposobnost zaposlenog osoblja, tehničku opremljenost i način vođenja i čuvanja evidencija o izvršenom održavanju.**”

Dikcija ovog člana stvara utisak kao da svaki privredni subjekt koji ispunjava uslove može dobiti navedene poslove. Drugim rečima, jedno od mogućih tumačenja jeste da je reč o principu prijave prema kojem ne postoji postupak dobijanja dozvole ili saglasnosti. Međutim, nije izvesno da će to i biti pravo i odgovarajuće tumačenje. Ta dilema nastaje zbog upotrebe pojma “može” koja se jednako može odnositi na sistem dozvole ili odobrenja. Pošto zakonom nisu propisane procedura niti kriterijumi za dodelu ovih poslova i ova odredba se može smatrati potencijalno koruptivnom. U tom smislu, propuštena je prilika da se ovim izmenama suštinski umanjí mogućnost korupcije, jer je zadržana formulacija veoma slična onoj iz prethodnog zakonskog teksta.

Iste dileme javljaju se i povodom odredaba člana 33. koji se tiče poslova održavanja podsistema energija, člana 35. koji se tiče poslova održavanja signalno-sigurnosnih uređaja, i člana 38. koji se tiče poslova održavanja železničke telekomunikacione mreže.

## Dopune Zakona o železnici

Izmenе i dopune Zakona o železnici<sup>28</sup> Vlada Srbije je predložila 3.2.2020. O predlogu se nije raspravljalo do isteka mandata saziva Narodne skupštine, 3.8.2020, a nova Vlada, izabrana u oktobru 2020, povukla je i ovaj, zajedno sa svim drugim predlozima iz procedure.

O zakonu je bila organizovana javna rasprava od 22.11. do 12.12.2019,<sup>29</sup> ali su dokumenti sa te rasprave nedostupni. Na sajtu resornog Ministarstva građevinarstva, saobraća i infrastrukture dostupan je nacrt<sup>30</sup>, ali ne i podaci o održanoj javnoj raspravi.

Objašnjavajući razloge za izmenu zakona, predlagač navodi da je Ministarstvo, nakon godinu dana primene zakona, a u cilju praćenja efekata rešenja njihovog sprovođenja pokrenuo inicijativu radi unapređenja. Kaže se da su zatražena mišljenja i predlozi svih relevantnih učesnika na železničkom tržištu u Republici Srbiji. Pre izrade radne verzije Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o železnici predlozi vezani za unapređenje Zakona o železnici dobijeni su od Direkcije za železnice, „Infrastruktura železnice Srbije” a.d, Centra za istraživanje nesreća u saobraćaju, „Elektroprivrede Srbije” i „Srbija Voza” a.d. Dostavljeni predlozi za izmene i dopune Zakona o železnici su se odnosili na definisanje različitih pojmova i preciziranje pojedinih odredbi zakona kada su u pitanju elementi železničke infrastrukture, dužnosti upravljača infrastrukture, postupanje u slučaju izmena i dopuna Izjave o mreži, izmena određenih rokova, postupanje u slučaju izmene cena pristupa železničkoj infrastrukturi i cena pristupa uslužnim objektima kojima upravlja upravljač infrastrukture, usaglašavanje terminologije, rešavanja poteškoća radi zaštite infrastrukturnog pojasa koji se pojavljuju u praksi i dr.

Ističe se da se kroz ove izmene nastavlja postupak usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i usklađivanje sa Zakonom o putevima, i drugim zakonima iz istog predloženog paketa. Predlogom zakona predviđeno je izuzeće odredbi zakona kojima se uređuje pristup železničkoj infrastrukturi i uslugama, obračun cena pristupa o dodela kapaciteta železničke infrastrukture kada su u pitanju turističko-muzejske železnice imajući u vidu da su one izdvojene od ostalih pruga i preciziranje nadležnosti Direkcije za železnice.

<sup>28</sup> [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/441975/pz\\_zeleznica210\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/441975/pz_zeleznica210_cyr3.zip)

<sup>29</sup> <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/221>

<sup>30</sup> <https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zheleznici>



Predložene izmene i dopune na više mesta preciziraju postojeće norme zakona i na taj način mogu dovesti do smanjenja koruptivnih rizika. Kao primer za to se može navesti predložena dopuna u članu 20. Zakona, gde je trenutno predviđeno da se izmena cene „vrši se u slučaju promene okolnosti koje utiču na njihovu visinu uz saglasnost Vlade, a po prethodno pribavljenom mišljenju Direkcije“, dok se izmenama Zakona predviđaju uslovi pod kojima će Direkcija dati takvo mišljenje i rokovi za donošenje odluke.

S druge strane, pojedine predložene izmene i pored toga što ne donose nove rizike od korupcije, propuštaju priliku da otklone postojeće rizike. Tako se, u članu 114. propisuje način dodele ugovora o obavezi javnog prevoza. Među njima, zakon predviđa „odluku nadležnog organa o neposrednom dodeljivanju ugovora o obavezi javnog prevoza“ i javni konkurs, koji je otvoren za sve železničke prevoznike. Zakon sadrži maksimalne rokove ugovora koji se dodeljuje neposredno ili na konkursu, kao i mogućnost produženja važenja takvog ugovora. Odredbe o mogućnosti produženja ugovora bez (novog) konkursa koje postoje u Zakonu nisu dovoljno određene u postojećem tekstu zakona, i trebalo ih je precizirati, što se ne čini u ovom predlogu zakona (npr.: „Ako je to opravdano amortizacijom kapitala u vezi sa izuzetnim investicijama u železničku infrastrukturu i vozna sredstva“). Kao novina se predviđa preciziranje uslova pod kojima se ugovor o obavezi javnog prevoza može dodeliti neposredno, to jest bez konkursa:

„Nadležni organ može doneti odluku da ugovor o obavezi javnog prevoza dodeljuje neposredno u slučaju da je prosečna godišnja vrednost ugovora procenjena na manje od 1.000.000 evra u dinarskoj protivvrednosti ili da se ugovor odnosi na pružanje usluga javnog prevoza putnika godišnjeg obima do 300.000 km.“

Načelno gledano, ovo jeste poboljšanje norme, jer prethodno osnov za dodelu ugovora bez konkursa nije bio predviđen. Međutim, iz obrazloženja predloga zakona nije vidljivo zbog čega bi uopšte bilo opravdano da se ugovori dodeljuju bez nadmetanja, niti na osnovu čega su utvrđeni navedeni parametri. U analizi efekata Zakona se kaže da ova odredba može uticati na jedinice lokalnih samouprava, koje u skladu sa čl. 111. Zakona o železnici mogu zaključiti ugovor o obavezi javnog prevoza, što im omogućava pojednostavljenje administrativnih procedura i tehničke zahtevnosti pripreme tenderske procedure, te da je takva odredba u potpunosti u skladu sa odredbama Uredbe (EU) 1370/2007). Ističe se da do sada ni jedna lokalna samouprava nije zaključila ovakvu vrstu ugovora sa železničkim prevoznikom i da su tokom konsultacija sa predstavnicima lokalnih samouprava predstavnici JLS istakli da postoji potreba za železničkim prevozom, ali da ne raspolažu sa dovoljnim finansijskim sredstava za ove namene.

„Predloženom odredbom daje se samo mogućnost za zaključivanje i ovakvih ugovora gde neće biti potrebno dodeliti ugovor o obavezi javnog prevoza na osnovu javnog konkursa u navedenom slučaju, što je olakšavajuća okolnost kada budu postojala dva železnička prevoznika za prevoz putnika, odnosno

kada se bude sprovodio javni konkurs-tender.“ – doslovno se navodi u analizi efekata primene Zakona. Omogućavanje da se ove usluge ugovore bez konkursa, pored toga što stvaraju koruptivne rizike, takođe narušavaju primenu pravila o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu čije bi sprovođenje bilo obavezno u ovakvim situacijama, a gde su pragovi iznad kojih se mora sprovesti kompetitivna procedura značajno niži (1 milion dinara za usluge).

Pojedina novine koje se uvode predloženim izmenama i dopunama nisu dovoljno jasne, što je slučaj sa članom 117. koji uređuje postupak i način dodele ugovora o obavezi javnog prevoza na osnovu javnog konkursa.

Tim članom je propisano da se sredstva za nadoknadu obaveze javnog prevoza prevoznicima obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, u budžetu autonomne pokrajine, odnosno u budžetu jedinice lokalne samouprave, te da je za ta sredstva železnički prevoznik dužan je da vodi posebnu računovodstvenu evidenciju.

Kao novina se predviđa da „troškovi izvršenja obaveze javnog prevoza **moraju biti u ravnoteži sa poslovnim prihodom i isplatama** od strane nadležnih organa, bez mogućnosti prenosa prihoda u drugi sektor aktivnosti železničkog prevoznika kao pružaoca usluga javnog prevoza“, da je železnički prevoznik dužan „da za te aktivnosti vodi posebnu računovodstvenu evidenciju“, te da se „varijabilni troškovi, odgovarajuća izdvajanja za fiksne troškove i primerena dobit u vezi sa drugim aktivnostima pružaoca usluga javnog prevoza ne mogu finansirati iz prihoda ostvarenih od aktivnosti koje se obavljaju u okviru obaveze javnog prevoza“.

U analizi efekata propisa se ističe da je ova obaveza već u primeni od strane „Srbija Voz“ a.d. kao i da je ona do nedavno bila propisana Uredbom o pravilima o obračunavanju nadoknade za obavezu javnog prevoza putnika u železničkom saobraćaju („Službeni glasnik RS”, broj 91/15), ali da je prilikom donošenja nove uredbe koja uređuje predmetnu materiju, morala biti uklonjena iz iste iz razloga što ne potpada pod pravni osnov ove uredbe, već prirodno spada pod materiju koja se uređuje Zakonom o železnici.

Razlozi za unošenje odredbe u Zakon su korisni sa stanovišta pravne sigurnosti. Međutim, može se postaviti pitanje da li su navedene odredbe najbolje moguće rešenje za problem. To se pre svega odnosi na formulaciju da „troškovi izvršenja obaveze javnog prevoza moraju biti u ravnoteži sa poslovnim prihodom i isplatama od strane nadležnih organa“. Naime, koliki će biti troškovi određene delatnosti ne može biti stvar koju propisuje zakonodavac. Zakonodavac može i treba da uredi pod kojim uslovima i u kojoj meri će da subvencionise obavljanje privredne delatnosti od opšteg interesa, i način kontrole trošenja subvencija, ali ne može da uredi rezultat poslovanja. Imajući u vidu da su troškovi ovde povezani sa kumulativno ostvarenim prihodima po osnovu obavljanja poslovne delatnosti i isplatama subvencija, očigledno je da korupcijom mogu biti ugroženi ne samo isplate iz budžeta (za šta se u ovoj odredbi traži rešenje), već i naplata prihoda. Zato bi bilo primereno da zakonodavac predvidi i mogućnost kontrole naplate železničkih usluga

od korisnika. Kada se usled korupcije smanje poslovni prihodi, onda se povećava potreba za subvencijama iz budžeta.

Kao još jedan nedostatak odredaba ovog zakona može se navesti velika složenost pojedinih odredaba, za šta je primer sledeće:

*“Član 54*

*Kada je za potrebe izgradnje i rekonstrukcije, odnosno modernizacije javne železničke infrastrukture sprovedena nepotpuna eksproprijacija, korisnik eksproprijacije je upravljač javne železničke infrastrukture **Korisnik nepotpune eksproprijacije za izgradnju neželezničkog objekta u pružnom pojasu je lice koje je na osnovu posebnog zakona ili odluke nadležnog organa, donesene na osnovu posebnog zakona, zaduženo za njegovo upravljanje i održavanje 35 i koje je sklopilo ugovor o službenosti prolaza za predmetni neželeznički objekat kroz pružni pojas sa upravljačem javne železničke infrastrukture. Upravljač infrastrukture u ime Republike Srbije, kao vlasnika, zaključuje ugovore kojima se uspostavlja službenost u korist nepokretnosti koje su u svojini Republike Srbije. Rekonstruisane ili izgrađene objekte infrastrukture preuzima pravno lice koje je na osnovu posebnog zakona kojim se uređuje korišćenje i upravljanje određene infrastrukture ili odluke nadležnog organa donete na osnovu tog zakona ovlašćeno za njihovo korišćenje i upravljanje, u roku od 30 dana od dana izdavanja upotrebne dozvole. pravno lice koje je u skladu sa ovim zakonom određeno za korisnika eksproprijacije, ima sva prava i obaveze koje ima korisnik eksproprijacije u skladu sa propisima kojima se uređuje eksproprijacija.”***

U ovoj odredbi smo istakli delove koji, slično kao i u drugim prikazanim zakonima, stvaraju prostor za diskreciono odlučivanje. I dok je taj prostor u prvom slučaju koliko - toliko ograničen činjenicom da korisnik nepotpune eksproprijacije određen posebnim zakonom ili odlukom nadležnog organa donetom na osnovu posebnog zakona mora zaključiti još i ugovor o službenosti prolaza, u drugom slučaju su ta ograničenja relativizovana izostavljanjem tog korektivnog faktora.

## Ugovori u železničkom saobraćaju

Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju Vlada Srbije je podnela 3.2.2020.<sup>31</sup> O predlogu se nije raspravljalo do isteka mandata saziva Narodne skupštine, 3.8.2020, a nova Vlada, izabrana u oktobru 2020, povukla je i ovaj, zajedno sa svim drugim predlozima iz procedure.

O nacrtu zakona je bila održana javna rasprava od 22.11. do 12.12. 2019.<sup>32</sup> Međutim, iako postoji i link koji bi trebalo da vodi ka izveštaju sa javne rasprave, ni taj, kao ni druge dokumente o ovoj javnoj raspravi nije moguće preuzeti.<sup>33</sup> Na sajtu Ministarstva takođe nije dostupan ni nacrt ni podaci o javnoj raspravi. Iz obrazloženja predloga zakona, kao ni iz objavljene analize efekata zakona, ne vidi se ko je sve konsultovan prilikom njenove izrade.

Predlogom zakona se sprovodi postupak usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, odnosno Uredbom (EZ) br. 1371/2007 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2007. o pravima i obavezama putnika u železničkom saobraćaju i to u oblasti prava putnika. Ovo usklađivanje se pre svega odnosi na uslove i pravila u pogledu odgovornosti prevoznika kod kašnjenja vozova, uslove delimičnog ili potpunog povraćaja tj. naknade cene karte u slučaju kašnjenja voza, kao i prava osoba sa invaliditetom i osoba sa smanjenom

pokretljivošću koje koriste uslugu železničkog prevoza. Pored toga, kako se navodi u obrazloženju, Predlogom zakona vrši se usklađivanje terminologije korišćene u

Zakonu o železnici („Službeni glasnik RS”, broj 41/18), dalje usklađivanje sa terminologijom iz Uredbe (EZ) br. 1371/2007, kao i otklanjanju tehnički nedostaci teksta Zakona.

Generalno gledano, kada se poredi sa osnovnim tekstom zakona, predlog izmena i dopuna donosi neka unapređenja i preciziranja normi, što može imati pozitivnog efekta i sa stanovišta korupcije. Međutim, i ovaj zakon sadrži nekoliko odredaba koje mogu predstavljati, same za sebe ili u sadejstvu sa drugim, sličnim odredbama, faktore rizika od korupcije. Koliki je taj rizik u stvarnosti nije moguće utvrditi bez detaljne analize međunarodnih standarda i akata pružalaca usluge prevoza u železničkom saobraćaju, koja ovom prilikom nije vršena. Primer takve odredbe je član 2:

“Član 2.

*Javni prevoz putnika i stvari u železničkom saobraćaju se obavlja prema uslovima definisanim ovim zakonom i opštim uslovima prevoza. U slučajevima koji nisu definisani ovim zakonom, primenjuju se opšti uslovi prevoza..... prevoznik može s pojedinim korisnicima svojih usluga ugovoriti i niže cene prevoza ili davati druge olakšice, pod uslovima koji su propisani opštim uslovima prevoza.”*

<sup>31</sup>[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/441927/pz\\_ugovori\\_o\\_prevozu\\_u\\_zeleznicnom\\_saobracaju210\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/441927/pz_ugovori_o_prevozu_u_zeleznicnom_saobracaju210_cyr3.zip)

<sup>32</sup><http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/220>

Određba u akteuelnom zakonu je veoma slična, jedino što je uveden termin „opštih uslova prevoza“ umesto „tarife prevoznika“.

Citirana odredba nije u potpunosti u skladu sa načelom pravne sigurnosti i izvesnosti budući da je javnost donošenja i kontrola kvaliteta sadržine opštih uslova poslovanja koja se vrši od strane državnih organa na nižem nivou nego u slučaju usvajanja zakona. Pored toga, zahvaljujući generalnom

ovlašćenju koje sadrži, njena primena može dovesti do toga da se delatnost od javnog interesa u velikoj meri odvija prema pravilima koje sadrže opšti uslovi prevoza a ne zakon. Takva koncepcija može biti u skladu sa namerom zakonodavca da ostavi što veći prostor za slobodu ugovaranja samim pružaocima usluga, a da je zakonom uređen samo neophodni minimum pravila, što je verovatno bio slučaj.

Međutim, u obrazloženju predloga ovog zakona, kao ni u pratećoj analize efekata zakona, nisu dovoljno jasno predočeni razlozi za upravo ovaj obim zakonodavne intervencije.

Kada je reč o primeni opštih uslova poslovanja, čini se da bi od velikog značaja mogla biti primena novog člana 22a, kojim je predviđeno da se “na pitanja zaključivanja i realizacije ugovora o prevozu putnika, koja ovim zakonom nisu uređena, shodno se primenjuju odredbe delova II-VII Jedinstvenih pravila za ugovor o međunarodnom železničkom prevozu putnika - CIV - dodatak A, konvencije o međunarodnim železničkim prevozima (COTIF) od 9. maja 1980. godine u verziji na osnovu protokola o izmenama od 3. juna 1999. godine („Službeni list SFRJ - međunarodni

ugovori”, broj 8/84, „Službeni list SRJ - međunarodni ugovori”, broj 3/93, „Službeni glasnik RS”, broj 102/07 i „Službeni glasnik RS - međunarodni ugovori”, br. 1/10, 2/13, 17/15, 7/17 i 9/19), sa naknadnim potvrđenim izmenama i dopunama.“ U zavisnosti od toga koliko su ovi međunarodni standardi jasni pružaocima i korisnicima usluga i u meri u kojoj je njihova „shodna primena“ moguća i u domaćem železničkom saobraćaju bez dodatnih tumačenja, zavisice i u kojoj meri je obezbeđena pravna sigurnost u primeni Zakona.

Drugi faktor rizika koji je uočen analizom jeste upotreba nedovoljno preciznih i određenih pojmova. Tradicionalno i uobičajeno je da uslovi za ostvarivanje prava moraju biti propisani zakonom a ne podzakonskim aktom. U konkretnom slučaju postupljeno je sasvim suprotno - kada prevoznik može aktivirati mogućnost da sa pojedinim korisnicima svojih usluga ugovori niže cene ili da im omogući druge olakšice treba da bude uređeno opštim uslovima prevoza. Takav pristup može biti opravdan u situacijama kada usluge železničkog saobraćaja u celosti ili dominantno pružaju privredna društva koja posluju na komercijalnoj osnovi. Međutim, u situacijama kada takvu delatnost pružaju preduzeća u državnom vlasništvu, odnosno kada se njihova delatnost subvencionise, pristup nije u potpunosti opravdan.

“Član 4.

***Opšte uslove prevoza utvrđuje prevoznik.”***

Vidljivo je da za stupanje na snagu i važenje opštih uslova prevoza nije propisana obaveza

pribavljanja mišljenja niti dobijanja saglasnosti, bilo kog organa, pa ni ministarstva nadležnog za poslove saobraćaja. U sadejstvu sa prethodno citiranom odredbom to konkretno znači da prevoznik može ugovoriti niže cene usluga ili dati pojedinim korisnicima druge olakšice prema uslovima koje sam sebi propisuje. To može dati povoda i prostora za koruptivno delovanje oba aktera – kako prevoznika tako i korisnika usluga. Kada su i prevoznik i korisnik usluge unutar privatnog sektora, eventualna korupcija bi mogla biti povezana sa zaključivanjem ugovora koji odgovaraju samo jednom korisniku a na uštrb konkurenata. Ukoliko je prevoznik preduzeće u javnoj svojini, koruptivni aranžman bi mogao imati štetne posledice i po javno preduzeće.

I u članu 4. su izmene u odnosu na odredbe postojećeg zakona su slične onima iz člana 2 – „tarifa prevoznika“ se menja „opštim uslovima poslovanja“. Međutim, dok po važećem zakonskom rešenju postoji obaveza da prevoznik stavi tarifu na uvid u svakoj stanici otvorenij za prevoz putnika i stvari, takva obaveza ne bi postojala u izmenjenom zakonu. Takođe, važeće zakonsko rešenje sadrži obavezu da tarifa sadrži podatke potrebne za izračunavanje prevoznih troškova, koja bi bila brisana. Ove promene se delimično obrazlažu usklađivanjem sa odredbama Zakona o železnici „koji predviđa obavezu objavljivanja reda vožnje isključivo za upravljača infrastrukture“ (a ne i za prevoznika).

Ključne odredbe ovog zakona su one čija je primena odložena, a kojima se garantuju dodatna prava korisnicima železničkog saobraćaja. Članovi 14b i 14v (naknada putnicima u slučaju kašnjenja voza) počinju da

se primenjuju dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona „iz razloga finansijskog uticaja na železničkog prevoznika i trenutnog većeg obima radova na infrastrukturi koji negativno utiču na tačnost i pouzdanost železničke usluge.“ Štaviše, „stavovi 2, 3. i 4. člana 14g (obaveza obezbeđivanja hrane, smeštaja i alternativnog prevoza putnicima u slučaju kašnjenja) počinju da se primenjuju narednog dana od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, odnosno danom početka pune primene Transportne zajednice u skladu sa članom 40. Ugovora o osnivanju transportne zajednice („Službeni glasnik RS”, broj 11/17) i članom 1. Protokola VI – Prelazni aranžmani između Evropske unije, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, ako početak te pune primene nastupi pre pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji.“

U analizi efekata zakona se ističe da je „imajući u vidu odloženost primene odredaba koje se odnose na oblast prava putnika, a u prvom redu povraćaj cene karte u slučaju kašnjenja, teško proceniti uticaj na javne prihode i rashode“. „Kada bi se navedene odredbe primenjivale bez odlaganja, u postojećim uslovima radova na infrastrukturi koji rezultuju češćim kašnjenjima vozova, iste bi imale negativan uticaj na finansijsko-ekonomsku održivost železničkog preduzeća „Srbija Voz“ a.d. (i drugih potencijalnih prevoznika) a samim tim i na budžet RS s obzirom da je glavni izvor prihoda navedenog preduzeća nadoknada za obavezu javnog prevoza koja se dodeljuje na osnovu ugovora sa Vladom.“ S druge strane „Period odložene primene garantuje dovoljan vremenski period za finansijsku konsolidaciju preduzeća,

povećanje efikasnosti poslovanja i završetak određenog dela infrastrukturnih projekata koji će obezbediti dovoljan nivo kvaliteta železničkog prevoza.“

Prema procenama predlagača, „nakon stupanja na snagu odredbi sa odloženom primenom, mogu se očekivati dodatni troškovi prevoznika koje će isti morati da isplati na ime naknade putnicima za kašnjenje usluge prevoza. Ovaj iznos se teško može proceniti, s obzirom da zavisi pre svega od dinamike i uticaja koji radovi na modernizaciji železničke infrastrukture imaju na tačnost prevoznika. Međutim, može se aproksimacijom, tj. uz određene pretpostavke doći do procene okvirnog iznosa. Naime, prosečan broj putnika u vozovima prevoznika „Srbija Voz“ a.d. u 2018. godini bio 65, prosečan prihod od prodatih karata iznosio 184 din, ukupan broj realizovanih polazaka vozova 60093 (otkazano 4309), dok je procenat vozova koji kasni bio 19,7%. Ako se uzme u obzir pretpostavka da svaki 20. voz kasni više od 60 minuta (5%), može se očekivati da će prevoznik na ime naknade putnicima za kašnjenja od preko 60 minuta, morati da isplati 35,9 miliona din.“ Procenat 5% je pretpostavka koja je načinjena uzimajući u obzir da će se radovi na modernizaciji i rekonstrukciji železničke

infrastrukture nastaviti u srednjeročnom periodu, kao i da će isti imati veoma visok uticaj na tačnost prevoznika (dakle, radi se o gornjoj granici). Ovi podaci se odnose na vozove koji su predmet ugovora o obavezi javnog prevoza (velika većina ukupnog broja vozova) s obzirom da se za njih prati veći obuhvat pokazatelja.

Iako nije reč o koruptivnom riziku, čini se da odredbe o uvođenju dodatnih prava za korisnike usluga železničkog saobraćaja mogu stvoriti druge rizike po javne resurse. Naime, nema dovoljno razloga da se zaključi da će problemi koji trenutno uzrokuju kašnjenja vozova u Srbiji biti otklonjeni u periodu od dve godine od usvajanja ovih izmena zakona. Ukoliko je predlagač zasnovao svoje očekivanje na nekim realnim parametrima (koji nisu jasno vidljivi iz postojećeg obrazloženja i analize efekata), onda bi prilikom vraćanja ovog zakona u parlamentarnu proceduru period odložene primene zakona trebalo da bude skraćen. Naime, prvobitno planirane dve godine odložene primene bi istekle već u decembru 2021. Ukoliko i u ponovljenom predlogu izmena zakona rok bude bio dve godine, to će značiti da prvobitne procene nisu bile realne.



**Transparentnost Srbija**  
**Transparency Serbia**

---

Адреса: Палмотићева 31

11000 Београд, Србија

Телефон 381 11 303 38 27

e-mail: [ts@transparentnost.rs](mailto:ts@transparentnost.rs)

[www.facebook.com/Transparentnost.Srbija](http://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija)

[twitter.com/transparencyser](https://twitter.com/transparencyser)

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)