

Република Србија

Народна скупштина – посланичке групе и самостални посланици

Народна скупштина - Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику

Влада

Министарство привреде

Агенција за спречавање корупције

## **Предмет: Иницијатива за подношење амандмана ради отклањања коруптивних ризика у предлогу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије**

Поштовани,

Влада Републике Србије доставила је Народној скупштини нови предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије<sup>1</sup> 3. августа 2023. Предлагању тог закона су претходиле јавне консултације, одржане 17. јула 2023.<sup>2</sup> На тим консултацијама Транспарентност Србија је дала бројне коментаре, предлоге и примедбе<sup>3</sup>, од којих је део прихваћен<sup>4</sup>. Међутим, остао је велики број питања која и даље нису адекватно решена, због чега вам се поново обраћамо, уз позив да амандмане које смо формулисали, предложите као своје у датом или измењеном облику.

дана 14. 8. 2023. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић



<sup>1</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/1487-23%20PDF.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1487-23%20PDF.pdf)

<sup>2</sup> <https://privreda.gov.rs/aktuelno/vesti-i-saopstenja/u-ponedeljak-17-jula-javne-konsultacije-i-prezentacija-predloga-zakona-o-upravljanju-privrednim>

<sup>3</sup> [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_predlozi\\_-\\_Konsultacije\\_o\\_Predlogu\\_zakona\\_o\\_upravljanju\\_privrednim\\_dru%C5%A1tvima\\_u\\_vlasni%C5%A1tvu\\_Srbije.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_-_Konsultacije_o_Predlogu_zakona_o_upravljanju_privrednim_dru%C5%A1tvima_u_vlasni%C5%A1tvu_Srbije.pdf)

<sup>4</sup> <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/naslovna/12511-potrebne-dopune-i-u-novom-predlogu-zakona-o-upravljanju-drzavnim-preduzecima>

## Садржај

Предмет: Иницијатива за подношење амандмана ради отклањања коруптивних ризика у предлогу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије .....	1
Основни предлози .....	3
Хронологија .....	4
Ефекат консултација и почетно питање – да ли су проблеми могли бити решени и применом постојећих прописа .....	6
Образложење за предлоге .....	8
1. Правни оквир за консултације.....	8
2. Ризици од корупције.....	8
3. Позивање представника Агенције.....	10
4. Информације о измени дефиниције појма „јавни функционер“ .....	10
5. Потреба за организовањем јавног слушања.....	16
Предлози амандмана са образложењем.....	18
Вршиоци дужности директора .....	18
Јавност рада.....	19
Злоупотребе у вези са политичким активностима и оглашавањем .....	20
Амандмани са образложењем.....	28
Редовно извештавање .....	28
Одговорност за одступање од циљева .....	29
Вршиоци дужности директора .....	30
Сукоб интереса .....	32
Сукоб интереса 2 .....	32
Објављивање информација.....	33
Казнене одредбе.....	36
Доношење подзаконских аката .....	37
Почетак примене Закона .....	38
Друга питања.....	38

## Основни предлози

1. Да Народна скупштина затражи од Владе, односно Министарства привреде да отклони недостатке у спроведеном поступку јавних консултација, тако што би припремило детаљан приказ свих датих предлога, коментара и примедба, и разлога за њихово неприхватање, те да тако допуњен извештај објави на прописан начин (на порталу еКонсултације и својој интернет страни) и достави га Народној скупштини.
2. Да Народна скупштина затражи од Владе и Министарства привреде да у допуњеном извештају из тачке 1. или у посебном документу наведе на који начин је поступило по мишљењу о ризицима од корупције у овом предлогу закона а које је утврдила Агенција за спречавање корупције, те да наведе разлоге за непоступање по препорукама Агенције где је то случај.
3. Да одбори Народне скупштине затраже од Агенције за спречавање корупције да представи своје мишљење о овом предлогу закона на седницама на којима ће он бити разматран.
4. Да одбори Народне скупштине затраже од Владе, односно од Министарства правде, информацију о процесу планираних измена и допуна Закона о спречавању корупције, у делу који се односи на дефиницију појма „јавни функционер“, као и на ефекте који ће те измене имати на примену аутентичног тумачења Закона о спречавању корупције<sup>5</sup> од 12. фебруара 2021. и обухват руководица у предузећима у власништву Републике Србије новом дефиницијом.
5. Да Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, у сарадњи са другим одборима организује јавно слушање о предлогу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, пре него што овај предлог закона буде разматран. Ради постизања сврхе јавног слушања, оно би требало да буде организовано најмање седам дана пре расправе о предлогу закона унутар скупштинских одбора.

<sup>5</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

## Хронологија

Влада Републике Србије је упутила предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије<sup>6</sup> 26.5.2023.

Наведени предлог закона је повучен из скупштинске процедуре. Одлука о томе није објављена у оквиру информација са седнице Владе од 8.6.2023<sup>7</sup>, када је вероватно формално донета.

Два дана раније, објављена је изјава председнице Владе од 6.6.2023. према којој ће предлог закона бити повучен, „на молбу председника Републике“,<sup>8</sup> а 7.6.2023. и саопштење министра привреде<sup>9</sup> да је упутио „Предлог закључка“ о повлачењу предлога закона и из скупштинске процедуре.

До повлачења закона је дошло након бројних критика предложеног законског текста, међу којима су и иницијатива народним посланицима<sup>10</sup> и саопштење које је дала организација Транспарентност Србија<sup>11</sup>.

Правни основ за консултације није био објављен<sup>12</sup>. У вези са тим се поставља више процедуралних и суштинских питања. За разлику од јавних расправа о Предлогу закона, које спроводи орган државне управе (министарство), поступак евентуалних консултација о предлогу закона (који утврђује Влада) није уређен Законом о државној управи и Пословником Владе. Штавише, Пословник Владе уопште не познаје могућност да се је једном утврђени предлог закона измени и допуни!

На скупу који је одржан преко интернет платформе 17. јула 2023<sup>13</sup> представници Министарства нису имали сазнања на који начин ће да се предлог закона мењати, односно, указали су да ће то питање тек бити решено са службама Владе, иако се тим скупом окончао процес јавних консултација.

<sup>6</sup> Предлог је био доступан на адреси:

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/1030-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/1030-23.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/710796>

<sup>8</sup> <https://www.rts.rs/vesti/politika/5206791/vlada-povlaci-predlog-zakona-o-upravljanju-preduzecima-u-drzavnom-vlasnistvu.html>

<sup>9</sup> <https://privreda.gov.rs/aktuelno/vesti-i-saopstenja/ministar-basta-uputio-vladi-predlog-zakljucka-o-povlacenju-iz-skupstinske-procedure-predloga-zakona>

<sup>10</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_Skupstini\\_-\\_Predlog\\_Zakona\\_o\\_upravljanju\\_privrednim\\_drustvima\\_u\\_vlasnistvu\\_Republike\\_Srbije.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Skupstini_-_Predlog_Zakona_o_upravljanju_privrednim_drustvima_u_vlasnistvu_Republike_Srbije.pdf)

<sup>11</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12480-direktori-drzavnih-preduzeca-van-dosega-antikorupcijskih-propisa>

<sup>12</sup> <https://privreda.gov.rs/usluge/javni-pozivi/javni-poziv-za-ucesse-u-javnim-konsultacijama-o-predlogu-zakona-o-upravljanju-privrednim-drustvima>

<sup>13</sup> <https://privreda.gov.rs/aktuelno/vesti-i-saopstenja/u-ponedeljak-17-jula-javne-konsultacije-i-prezentacija-predloga-zakona-o-upravljanju-privrednim>

Извештај о одржаном процесу консултација није објављен на порталу еКонсултације<sup>14</sup> (према увиду на дан 9.8.2023), што би било обавезно уколико је реч о јавној расправи о Предлогу закона, на основу Пословника Владе.

У образложењу Предлога закона је наведено да ће извештај са јавних консултација бити објављен у року од 15 дана од окончања тог процеса, што би био 1.8.2023. Међутим, како је Транспарентност Србија навела у саопштењу од 4.8.2023<sup>15</sup>, то се није догодило.

Извештај са јавних консултација је ипак објављен накнадно, 8.8.2023.<sup>16</sup>

Из Извештаја се види да је повучени предлог Закона ипак добио статус „Предлога“, али је остало непознато када и на који начин, као и ко му је дао такав статус. Наиме, Министарство привреде је све време консултација овај акт називало „предлог“, а управо је то министарство било надлежно како за формулисање Предлога, тако и за спровођење јавне расправе о њему.

У Извештају су описани предлози који су прихваћени и на основу којих је акт измењен и формулисан нови Предлог закона. Предлози који нису прихваћени, као и разлози за то се представљају сумарно или са недовољним нивоом детаљности. Поједини предлози ТС који нису прихваћени уопште нису представљени и коментарисани, што је посебно уочљиво када је реч о предлозима за допуну норми о спречавању злоупотреба у сврху вођења изборне кампање.

У Извештају се такође наводи да су 4. јула 2023. године одржане консултације са представницима јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, да су 17. јула 2023. године „одржане јавне консултације и презентација путем интернет платформе, где је исти презентован, и где су разматрани и дати одговори на пристигла питања и сугестије заинтересованих страна“. Наводи се и да је 24. јула 2023. одржана је конференција за медије који прате економију и привреду „на којој је презентован Предлог закона и где су новинари присутних медија имали прилику да поставе питања и дају коментаре у вези истог, а све у циљу отклањања недоумица, чиме је званично окончан консултативни процес везан за Предлог закона.“ Према нашим сазнањима (из разговора са појединим новинарима) на овом састанку са новинарима могли су да учествују само они медији/новинари који су били позвани.

Када је реч о тврдњи да су консултације окончане 24. јула 2023, не би је требало прихватити. Новинари не представљају стране које дају предлоге за уређење одређених питања, већ у име целокупне јавности и својих пратилаца могу да поставе питања о сврси регулисања и значењу норми или напосто преносити оно што власти имају да саопште. Због тога би

<sup>14</sup> <https://ekonsultacije.gov.rs/>

<sup>15</sup> <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12510-potrebne-dopune-i-u-novom-predlogu-zakona-o-upravljanju-drzavnim-preduzecima>

<sup>16</sup> <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/u-pripremi/izvestaj-o-sprovedenim-javnim-konsultacijama>

требало сматрати да су консултације окончане 17. јула 2023. (као што је и било најављено у позиву), те у односу на тај рок треба рачунати и рок за израду извештаја. Поврх свега, ако се прихвати да су консултације вођене о „Предлогу закона“, прекршена је обавеза да се оне назову онако како прописује Закон о државној управи и Пословник Владе – „јавна расправа“.

Када је реч о самом формату консултација које су одржане 17. јула 2023. може се истаћи да није био одговарајући. Тај скуп је одржан искључиво преко онлајн платформе и то уз могућност да на њему учествују само заинтересовани који би се пријавили неколико дана унапред<sup>17</sup> и добили линк. Иако је овај формат организовања правдан врћинама и жељом да се изађе у сусрет заинтересованима из других градова, исти циљ је очигледно могао бити остварен организовањем скупа у хибридном формату, за шта је, очигледно, постојало велико интересовање. На пример, бројни активисти који су били окупљени испред зграде Министарства су тражили да се расправе о овом закону, али и о управљању предузећима у државном власништву одрже и у другим градовима, код седишта националних паркова и слично. И поред уложеног труда присутних представница Министарства, одговори на нека од питања која су занимала учеснике, нису били доступни јер очигледно ни њима нису били познати – нпр. када ће бити вршене измене дефиниције функционера у Закону о спречавању корупције.

Министарство привреде је отворило јавну расправу о Предлогу измена и допуна Закона о спречавању корупције 2. августа 2023.<sup>18</sup> Тај Предлог заиста садржи норму која има за циљ да обухвати функционере предузећа у државном власништву и да тако, у овом делу, поништи штетне последице аутентичног тумачења из 2021. Међутим, та норма је проблематична из других разлога, што је Транспарентност Србија објаснила у свом прилогу за ову јавну расправу.<sup>19</sup>

## Ефекат консултација и почетно питање – да ли су проблеми могли бити решени и применом постојећих прописа

Процес консултација је резултирао барем тиме да се не остваре неки од нових корупцијских ризика које би проузроковао предлог закона да је усвојен у првобитном тексту. С друге стране, нису решени многи недостаци који постоје и у постојећем Закону о јавним предузећима, као ни поједина специфична питања која произлазе из процеса транзиције.

<sup>17</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12505-zakon-o-upravljanju-drzavnim-preduzecima-dvocasovne-onlajn-javne-konsultacije-samo-za-prijavljene>

<sup>18</sup> <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/u-pripremi/naziv-dokumenta-na-koji-upucujete-predloge-i-sugestije-nacrta-zakona-o-upravljanju-privrednim>

<sup>19</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_predlozi\\_-\\_](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_-_)

[Konsultacije o Predlogu zakona o upravljanju privrednim dru%C5%A1tvima u vlasni%C5%A1tvu Srbije.pdf](#)

Посебно наглашавамо да је Транспарентност Србија у протеклих десет година, од доношења првог Закона о јавним предузећима који је предвидео успостављање професионалног управљања и избор директора на конкурс, велики број пута упућивала иницијативе Министарству привреде, Влади Републике Србије и другим институцијама у вези са лошим решењима у законима и подзаконским актима, незаконитом праксом код именовања директора и вршилаца дужности директора, односно пропуштањем да се они именују у складу са законом, именовањем функционера у јавним предузећима без провере испуњености услова или уз „креативно“ тумачење услова који су постављени у прописима, праксом расипања јавних ресурса ради куповине утицаја у медијима, остваривањем циљева политичких субјеката или за друге потребе које немају везе са сврхом због које су јавна предузећа основана, недовољном транспарентношћу рада јавних предузећа, пропуштањем да се усвоје акти који би на адекватан начин стимулисали добре резултате у раду руководилаца јавних предузећа, пропуст да се уреди област „познавања корпоративног управљања“ и друго. Када је реч о другим предузећима у државном власништву, која не примењују Закон о јавним предузећима, такође смо указивали на ризике корупције, међу којима су највећи недовољна транспарентност пословања и коришћење ресурса за вођење државне политике у областима које немају везе са делатношћу предузећа.<sup>20</sup>

Овај предлог закона представља реализацију неких од активности које су планиране приликом доношења планског документа – Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године.<sup>21</sup> Као што смо указивали и приликом доношења овог акта, основни проблем јесте то што је Влада Републике Србије решење за многе од проблема које је сама створила тиме што није примењивала или допунила постојеће прописе, поново потражила у изменама прописа.

Дакле, не спорећи потребу да се Закон донесе како би се уредила нека питања која тренутно нису, нити начелно опредељење за напуштање концепта према којем су јавна предузећа посебна организациона форма, истичемо чињеницу да су главни циљеви због којих се доноси могли бити остварени и применом постојећег Закона о јавним предузећима, да је постојала воља за то.

Отуда је неопходно да Влада Републике Србије уложи знатно већи напор како би сагледала разлоге досадашњег безакоња у које је довела велики број јавних предузећа, да размотри и понуди могућа решења за све проблеме који су се показали у пракси и да на уверљив начин покаже намеру и пружи гаранције да ће те проблеме решити. То није било учињено ни у фази припреме предлога закона који је повучен из скупштинске процедуре, ни током потоњих јавних консултација. Потреба за тим неће бити ништа мања ни након усвајања овог закона. Наиме, како је предвиђено, још годину дана ће се на предузећа у власништву државе

---

<sup>20</sup> Налази последње објављене публикације која се искључиво бави темом јавних предузећа налазе се овде: [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Razreenje\\_vd\\_stanja\\_u\\_javnim\\_preduzeima\\_-\\_izvetaj.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Razreenje_vd_stanja_u_javnim_preduzeima_-_izvetaj.pdf), а налази, иницијативе и коментари се могу пронаћи на многим другим деловима нашег сајта.

<sup>21</sup> <https://privreda.gov.rs/dokumenta/propisi/strategije/strategija-drzavnog-vlasnistva-i-upravljanja-privrednim-subjektima>

примењивати Закон о јавним предузећима, а на покрајинска и локална јавна предузећа и дуже. Стога је неопходно да пре свега Влада Србије, али и органи АПВ и ЈЛС обезбеде да се јавним предузећима у том периоду управља на законит начин, што подразумева, између осталог, окончање спроведених конкурса или макар именовање законитих вршилаца дужности директора.

## Образложење за предлоге

### 1. Правни оквир за консултације

*Да Народна скупштина затражи од Владе, односно Министарства привреде да отклони недостатке у спроведеном поступку јавних консултација, тако што би припремило детаљан приказ свих датих предлога, коментара и примедба, и разлога за њихово неприхватање, те да тако допуњен извештај објави на прописан начин (на порталу еКонсултације и својој интернет страни) и достави га Народној скупштини.*

Како је објашњено у поглављу [Хронологија](#), уместо „јавних консултација“ требало је спровести јавну расправу, а затим објавити и целовит извештај о јавној расправи. Последице овог кршења процедуре се могу делимично отклонити накнадно, тако што би Министарство допунило извештај са одржаних консултација, објавило га и доставило Народној скупштини. Тако би народни посланици добили могућност да имају у виду ставове извршне власти приликом осмишљавања амандмана.

### 2. Ризици од корупције

*Да Народна скупштина затражи од Владе и Министарства привреде да у допуњеном извештају из тачке 1. или у посебном документу наведе на који начин је поступило по мишљењу о ризицима од корупције у овом предлогу закона а које је утврдила Агенција за спречавање корупције, те да наведе разлоге за непоступање по препорукама Агенције где је то случај.*

Законом о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35 од 21. маја 2019, 88 од 13. децембра 2019, 11 од 12. фебруара 2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021, 14 од 7. фебруара 2022.), у члану 35. прописано је да Агенција „иницира доношење прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције“ и да су органи државне управе дужни да доставе Агенцији „Предлог закона из области посебно ризичне за настанак корупције и Предлог закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у

области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.“

У члану 2. истог закона је прописано да је „област посебно ризична за настанак корупције” она која је као таква одређена стратешким документом, те да „стратешки документ” означава стратегије и акционе планове у области борбе, односно спречавања корупције. На основу јединог важећег планског документа за област корупције (Ревидирани Акциони план за Поглавље 23 из јула 2020)<sup>22</sup>, тачка (прелазно мерило) 2.2.8, као посебно ризичне области означене су: здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција.

Могуће је да тражење мишљења није представљало законску обавезу за Министарство привреде. Иако се предложеним законом не уређује непосредно поступак приватизације, кроз ове измене се непосредно и у веома великој мери утиче на то која све предузећа у власништву државе би потенцијално могла да буду предмет појединих облика преласка капитала из јавне у приватну својину. Наиме, Закон о приватизацији<sup>23</sup> омогућава да предмет приватизације буду и јавна предузећа. Међутим, поједини облици приватизације (нпр. кроз продају дела акција) се могу вршити само тако што би јавно предузеће претходно променило форму.

Без обзира на то да ли је постојала дужност Министарства привреде да затражи мишљење од Агенције, несумњиво је да је за тим постојала потреба. Тим пре, што је у току израда нове Националне стратегије за борбу против корупције, где је утврђено да ће једна од ризичних области бити управо јавна предузећа и друга предузећа у власништву државе. Та чињеница је позната и Министарству привреде и Влади Републике Србије, чији представници су чланови радне групе<sup>24</sup> за израду ове Стратегије.

Према информацијама које су објављене у Извештају са јавних консултација и увиду у интернет страницу Агенције, Министарство је ипак тражило Мишљење од Агенције, и она га је дала. Није, међутим, јасно када се то догодило. Мишљење Агенције носи датум 2.8.2023, а објављено је тек 8.8.2023.

У закључку овог мишљења се истиче следеће: „Када су у питању недостаци Предлога закона који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: Дискрециони основ за одлучивање, Мањкаве одредбе о упућивању, Нејасне формулације, Непостојање јасне одговорности за повреде, Непостојање јасних санкција за повреде, Непрецизне формулације, у емислане формулације, Мањкаве одредбе о упућивању и Нејасни управни поступци.

С обзиром на наведено Агенција је у мишљењу указала на ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најважнији: Злоупотреба службене

<sup>22</sup> <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2015/46/1>

<sup>24</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20Radna%20grupa.pdf>

дужности, Трговина утицајем, Злоупотреба положаја одговорног лица у правном лицу и Несавестан рад у служби.

Имајући у виду наведено, а нарочито предности које корпоративни начин управљања привредним друштвима може имати на њихово пословање, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије оправдани и да поједина законска решења представљају напредак у овој области, али како Предлог закона садржи и наведене недостатке, који у пракси могу довести до коруптивног поступања, на начин наведен у детаљној анализи, Агенција предлаже њихово отклањање.“

Ове веома озбиљне замерке су једним делом узете у обзир приликом израде предлога Закона, али не у потпуности. Транспарентност Србија је затражила додатне информације и од Министарства привреде и од Агенције, и доставиће их Народној скупштини, уколико их добије. Верујемо, међутим, да Народна скупштина може ове информације да прибави брже, и да обезбеди на тај начин увид у преостале коруптивне ризике (макар оне које је уочила Агенција), сазнање о могућем начину решавања тих проблема, као и сазнање о разлозима због којих Министарство привреде и Влада те ризике већ нису отклонили.

### 3. Позивање представника Агенције

*Да одбори Народне скупштине затраже од Агенције за спречавање корупције да представи своје мишљење о овом предлогу закона на седницама на којима ће он бити разматран.*

Тренутно не постоји законска обавеза да се мишљења Агенције о коруптивним ризицима разматрају у Народној скупштини, али не постоје ни законске препреке да се то учини. Закон о спречавању корупције, наиме, везује тражење мишљења само за фазу разматрања Предлога, а не и предлога закона. С друге стране, Агенција је државни орган који за свој рад одговара Народној скупштини, једнако као и извршна власт, тако да Народна скупштина и њени одбори могу тражити од представника Агенције да их упознају са својим налазима из ове области и да тако обезбеде квалитетније разматрање предлога закона. У конкретном случају, потреба за позивањем представника Агенције на седнице одбора је утолико снажнија зато што неки од ризика које је Агенција уочила у Предлогу, нису отклоњени ни у предлогу закона који је достављен Скупштини.

### 4. Информације о измени дефиниције појма „јавни функционер“

*Да одбори Народне скупштине затраже од Владе, односно од Министарства правде, информацију о процесу планираних измена и допуна Закона о спречавању корупције, у делу који се односи на дефиницију појма „јавни функционер“, као и на ефекте који ће те измене*

имати на примену аутентичног тумачења Закона о спречавању корупције<sup>25</sup> од 12. фебруара 2021. и обухват руководица у предузећима у власништву Републике Србије новом дефиницијом.

## Одредбе Предлога закона и Закона о привредним друштвима

Предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије предвиђа (члан 42) промену правне форме постојећих јавних предузећа чији је оснивач Република Србија у друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво.

Законом о јавним предузећима ("Службени гласник РС", бр. 15 од 25. фебруара 2016, 88 од 13. децембра 2019.), као органе јавног предузећа предвиђа петочлани надзорни одбор и директора. Такође је предвиђено постојање једног до седам извршних директора. Председника и чланове НО, као и директора именује Влада Републике Србије (члан 17, ст. 1. и 24. ст. 1). На основу члана 53. Закона, директоре постојећих друштава са ограниченом одговорношћу и акционарских друштава, чији је једини власник Република Србија, такође именује Влада.

Предлог Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије у члану 19. предвиђа једнодомно или дводомно управљање у друштвима капитала у власништву Републике (АД или ДОО). На основу члана 20. представник Републике у скупштини друштва капитала се именује и разрешава актом министра (привреде), након претходне сагласности Владе.

Директор друштва капитала се именује у складу са Законом о привредним друштвима ("Службени гласник РС", бр. 36 од 27. маја 2011, 99 од 27. децембра 2011, 83 од 5. августа 2014 - др. закон, 5 од 20. јануара 2015, 44 од 8. јуна 2018, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019, 109 од 19. новембра 2021.), али након спровођења јавног конкурса (члан 23). На основу члана 200, односно 232. Закона о привредним друштвима, директора именује или скупштина или надзорни одбор (у зависности од тога да ли је управљање једнодомно или дводомно). Предлог Закона утврђује да поступак спровођења јавног конкурса за директора додатно уређује Влада (поред услова из члана 24 Предлога). Кад је реч о члановима надзорног одбора, њихов избор врши скупштина акционарског друштва (члан 200. Закона о привредним друштвима).

Закон о спречавању корупције, у свом оригиналном тексту, из 2019. године, (члан 2, т. 2) и 3), прописује да је „јавни функционер” свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. „Орган јавне власти” је орган

<sup>25</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и **друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија**, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина.

На основу члана 198. Закона о привредним друштвима, органи друштва су скупштина и један или више директора, а у случају дводомног управљања, то су скупштина, надзорни одбор и један или више директора. Из тога се може закључити да би, у случају усвајања предложеног закона чланови скупштине, председник и чланови надзорног одбора, као и директори АД и ДОО на које се односи предложени закон имали својство јавног функционера.

## Аутентично тумачење Закона о спречавању корупције

Све и да се претпостави да је предлагач желео да се на функционере АД и ДОО примени Закон о спречавању корупције, то неће бити могуће учинити на основу ових одредаба. То је директна последица не само штетног, већ и потпуно неутемељеног аутентичног тумачења Закона о спречавању корупције, које је Народна скупштина усвојила 11.2.2021, уз кршење Пословника.<sup>26</sup>

Као што је Транспарентност Србија истакла у својој иницијативи Уставном суду из августа 2022<sup>27</sup>, у правном систему Републике Србије тренутно не постоји препрека да се у форми „аутентичног тумачења“ усвоји нешто што не представља ниједно од могућних језичких значења одређене правне норме, већ потпуно нови вид уређивања датих односа - права и обавеза субјеката на које се норма примењује. Штавише, на овај начин се може догодити да се норма „тумачи“ иако је недвосмислена и јасна, па никакво тумачење није потребно!

Као пример за то се може навести аутентично тумачење Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19), објављено у Службеном гласнику РС број 11/2021<sup>28</sup>. Норма која је тумачена гласи: „3) „јавни функционер” је свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти;”, при чему „2) „орган јавне власти” је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице

---

<sup>26</sup> Оригинални предлог аутентичног тумачења је значајно измењен, кроз две „исправке”, учињене од стране председнице Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11885-izmenjeno-autenticno-tumacenje-pojava-javni-funkcioner-ali-nedoumice-ostaju> Пословник не познаје „исправку” као начин да се измене акта која су већ предложена, а о којима Народна скупштина треба да одлучује. Штавише, од подношења предлога до „исправке”, Одбор, као овлашћени предлагач аутентичног тумачења, није био одржао ни једну седницу на којој су „исправке” могле да буду разматране.

<sup>27</sup>

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_inicijativa\\_Ustavnom\\_sudu\\_autenticna\\_tumacenja.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_Ustavnom_sudu_autenticna_tumacenja.pdf)

<sup>28</sup> <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=c0e5d5af-d1e2-4a86-ba50-467b00fbdcff&actid=967073&doctype=og&abc=cba>

локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина“. Према аутентичном тумачењу „ову одредбу треба разумети тако да се односи и примењује на лица која су непосредно бирана од стране грађана и лица које бира, поставља или именује Народна скупштина, председник Републике, Врховни касациони суд, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Влада Републике Србије, скупштина аутономне покрајине, влада аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе“. Другим речима, иако је норма била потпуно јасна да ће се јавним функционером сматрати свако лице које је изабрано, именовано или постављено на јавну функцију у органу власти (без обзира на то ко га је изабрао, именовано или поставио), кроз „аутентично тумачење“ је дејство нормe сужено само на нека лица, увођењем додатног критеријума који се у законској норми уопште не наводи, односно, норма је протумачена на начин који нема упориште у њеном оригиналном тексту и замењена је новом.

Такво Аутентично тумачење се третира као да је постало извор права, односно саставни део правног поретка иако га Устав Републике Србије као таквог не познаје. Аутентично тумачење, које, на основу оспорених одредаба Закона о Народној скупштини и Пословника Народне скупштине усваја тело надлежно за усвајање закона а затим објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, неосновано се прихвата као извор права, односно као део правног поретка. Наиме, државни органи, примењујући законе у вези са чијим одредбама су усвојена аутентична тумачења, позивају се на службена гласила која садрже основни текст закона, његове измене и допуне *и аутентична тумачења*<sup>29</sup>. Тако, Агенција за спречавање корупције у свом извештају о раду за 2021. годину наводи следеће: „На рад Агенције, нарочито у области сукоба интереса, утицало је и Аутентично тумачење појма „јавни функционер“, које је Народна скупштина усвојила у фебруару 2021. године. Због тога је 129 поступака у вези са сукобом интереса решено на другачији начин, а не евентуално изрицањем одговарајуће мере. Тако да је 38 поступака решено доношењем решења о обустави поступка, јер лице против кога је вођен поступак није више јавни функционер; 74 поступка је решено обавештењем подносиоцу пријаве о исходу поступања да нема основа, јер није вођен поступак против лица, против кога је поднета пријава из разлога што на основу аутентичног тумачења није јавни функционер; 17 поступака је окончано службеном белешком, јер су поднете од стране анонимних подносилаца против лица која се више не сматрају јавним функционерима.“<sup>30</sup>

## Закључак о функционерима АД и ДОО

<sup>29</sup> Случајно одабрани пример: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/08/toncev.pdf>

<sup>30</sup> Агенција за спречавање корупције, „Извештај о раду 2021. година“, Београд, март 2022. године, стр. 24, доступно на:

[https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%204%8Davanje%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%204%8Davanje%20korupcije.pdf), приступљено 31.7.2022.

Уколико Предлог закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије предвиђа буде усвојен, а аутентично тумачење појма „јавни функционер“ из Закона о спречавању корупције не буде укинута, било одлуком Народне скупштине или изменом Закона о спречавању корупције, представници државе Србије у скупштини акционара, председници и чланови надзорних одбора, директори и вршиоци дужности директора не би били сматрани јавним функционерима у смислу Закона о спречавању корупције. Наиме, ни један од органа који именује функционере у овим привредним друштвима се не налази у листи органа у оквиру аутентичног тумачења појма јавног функционера.

То би, између осталог, значило да нико од њих неће имати обавезу да подноси извештај о имовини и приходима на почетку и по истеку мандата, као и током вршења функције, ако дође до битних промена, да за њих не би важила правила о добијању поклона у вези са вршењем јавне функције, да не би имали обавезу да Агенцији пријаве сумњу у постојање сукоба интереса при вршењу јавне функције и слично. Следствено томе, ни Агенција не би имала право да поступа по пријавама због кршења правила од стране ових функционера, да им изриче мере прописане Законом о спречавању корупције и да покреће против њих прекршајне или кривичне поступке.

На овај начин би додатно био нарушен систем који је успостављен Законом о спречавању корупције, који је већ озбиљно начет доношењем аутентичног тумачења из 2021. С једне стране, контроли би били подвргнути функционери јавних предузећа и јавних установа у општинама, а не и функционери предузећа у власништву државе који располажу имовином и средствима која је стотинама пута веће вредности.

Као што смо више пута указали, најбољи начин да се ова опасност предупреди, а апсурд отклони из правног система, био би да Народна скупштина укине аутентично тумачење појма „јавни функционер“ у Закону о спречавању корупције, поготово када се има у виду да никада није ни било основа да се такво тумачење донесе.

У вези са тим се може јавити процедурални проблем – Пословник Народне скупштине не уређује поступак за стављање ван снаге аутентичног тумачења. Такође је упитно да ли се може применити поступак који се односи на престанак важења закона, где се доноси „закон о престанку важења закона“, и у том погледу не постоји парламентарна пракса.

Евентуална допуна Предлога закона, где би се прописало изричито да функционери АД и ДОО у власништву државе Србије јесу јавни функционери у смислу Закона о спречавању корупције, не би решила проблем, јер би упоредо остало на снази и аутентично тумачење које каже да они то нису. То би даље отворило простор различитим тумачењима, што је нарочито опасно са становишта правне сигурности када се има у виду да је Законом о спречавању корупције прописано и једно кривично дело које могу починити само лица која несумњиво имају својство јавног функционера.

## Могуће решење у изменама и допунама Закона о спречавању корупције

Предлог измена и допуна Закона о спречавању корупције, који је Министарство правде објавило почетком августа, предвиђа другачије решење за овај проблем, али уједно креира и могуће нове проблеме, на шта је Транспарентност Србија указала у прилогу за јавну расправу.

Образложење измене и допуне Закона не садржи осврт на аутентично тумачење ове норме из 2021. и њене последице. Тако се, у образложењу тврди да се појам функционера „проширује“ на директора, члана надзорног или извршног одбора, као и представника Републике Србије, АП, ЈЛС и ГО у скупштини друштва у којима су они чланови или акционари са више од 50% основног капитала друштва или имају контролно власништво по другом основу. И до сада су, наиме, по одредбама члана 2. Закона (готово сва) ова лица била јавни функционери, али су то „престали“ да буду након усвајања неутемељеног и штетног аутентичног тумачења, које је појам јавног функционера везало за орган који врши избор, постављење или именовање. Додатно, у образложењу се не наводи да би размере овог проблема биле далеко веће у случају усвајања актуелног предлога Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, а који предвиђа измене у начину именовања руководиоца предузећа.

Прва ствар коју треба установити у вези са дефиницијом јесте да ли је предложена подтачка (2) тачке 3) уопште потребна и у ком обиму. Наиме, на основу члана 2, ст. 1. тачка 2) „орган јавне власти“ је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина;

Даље, на основу тачке 3), подтачка (1), јавни функционер је свако изабрано, именовано или постављено лице у „органу јавне власти“ (осим представника приватног капитала), чиме су већ обухваћени функционери привредних друштава у јавној својини, и то без обзира на то да ли држава поседује већинско власништво или контролни пакет, или је мањински акционар. Сматрамо исправним да се тај концепт задржи, јер представници државног капитала у скупштинама акционара треба да имају својство јавног функционера, и у случају да је удео државног власништва у предузећу минималан.

Када се то узме у обзир остаје питање да ли се нешто добија дефиницијом из подтачке (2). Чланови 198. и 326. Закона о привредним друштвима прописује да су органи привредног друштва, 1) скупштина; и 2) један или више директора; односно, 1) скупштина; 2) надзорни одбор; и 3) један или више директора (један или више извршних директора, односно извршни одбор). Из наведеног се може закључити да су сви функционери у друштву капитала који се наводе у подтачки (2) већ обухваћени дефиницијом из подтачке (1). Штавише, може се закључити да би подтачка (2) могла бити протумачена тако да се појам јавног функционера сужава, а не проширује, јер се изричито наводи да ће се као јавни функционери сматрати само они који врше функцију у привредним друштвима у већинском власништву државе или тамо где постоји контролно (мањинско)

## **Власништво.**

Стога је наш предлог да се подтачка (2) брише, као непотребна и потенцијално штетна.

Предлог закона не уређује правне односе који проистичу из фактичког престанка важења аутентичног тумачења дефиниције функционера. Изменом дефиниције јавног функционера у Закону, аутентично тумачење претходно важеће одредбе ће постати беспредметно. То ће имати за последицу да поједина лица која на основу аутентичног тумачења нису сматрана јавним функционерима, сада (поново) добијају тај статус. То се, између осталог односи и на функционере у појединим предузећима у државном власништву, а на које се не примењује Закон о јавним предузећима. То је најлакше уочити на примеру предузећа која су променила правну форму после доношења аутентичног тумачења ЗСК из 2021. Јавно предузеће ЕПС је постало ЕПС ад и оно више не примењује Закон о јавним предузећима. То даље значи да функционери овог предузећа – представница скупштине акционара, чланови надзорног одбора и вршилац дужности директора кога је поставио надзорни одбор, немају својство јавног функционера, односно, да нису имали обавезу да подносе извештаје о имовини и приходима након ступања на ове функције (игром случаја, представница скупштине акционара јесте јавна функционерка, али по другом основу, као министарка). Исто тако, јавним функционерима се након усвајања аутентичног тумачења, не сматрају ни функционери других привредних друштава у својини Републике која не примењују Закон о јавним предузећима, пошто њих не поставља Влада Србије (нпр. „Телеком“).

Усвајање измена ЗСК ће то променити. Међутим, нужно ће се јавити питање од када ће затечени функционери у привредним друштвима имати права и обавезе као јавни функционери. Ради правне сигурности је неопходно уредити њихов статус у прелазним одредбама овог закона. Наш предлог је следећи:

„Лице које на основу аутентичног тумачења („Службени гласник РС број 11/2021) члана 2. став 1. тачка 3) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19) није сматрано јавним функционером, сматра се изабраним, именованим или постављеним на јавну функцију на дан почетка примене овог закона.“

Због свих овде описаних питања и значаја који ће усвајање измена и допуна ЗСК имати на сузбијање коруптивних ризика у примени Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, неопходно је да се Народна скупштина и њени одбори упознају и са планираном динамиком измена Закона о спречавању корупције, како би то имали у виду приликом одлучивања о актуелном предлогу закона.

## **5. Потреба за организовањем јавног слушања**

*Да Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, у сарадњи са другим одборима организује јавно слушање о предлогу Закона о управљању привредним*

*друштвима која су у власништву Републике Србије, пре него што овај предлог закона буде разматран. Ради постизања сврхе јавног слушања, оно би требало да буде организовано најмање седам дана пре расправе о предлогу закона унутар скупштинских одбора.*

Потреба за организовањем јавног слушања пре разматрања предлога овог закона проистиче не само из великог значаја планиране трансформације и промена у начину праћења рада предузећа у власништву државе, већ и из бројних других разлога. Како се могло видети и у доба када је претходни предлог закона повучен, као и током јавних консултација, постоје бројне бојазни у јавности у погледу будућег управљања јавним ресурсима којима располажу предузећа у државном власништву. Ништа мање су бојазни у погледу тога како се тренутно управља овим предузећима, како у погледу законитости рада, тако и економских последица. У вези са овим питањима су се оглашавале међународне и домаће организације, домаћи стручњаци, активисти, синдикати, као и државни органи у својим извештајима, а нарочито Фискални савет и Државна ревизорска институција. Стога би јавно слушање требало да послужи сагледавању шире слике предложених реформи и њихових ефеката за решавање уочених проблема.

Да би јавно слушање остварило своју сврху утврђену Пословником Народне скупштине, требало би одступити од штетних пракси које смо уочили у последњих неколико година – да се јавна слушања организују у веома ограниченом трајању (нпр. два сата), са кругом учесника који је арбитрарно одређен и који не обухвата сва заинтересована и стручна лица за поједина битна питања, да тако ограничено време у великој мери утросе народни посланици за своја излагања (иако имају и друге прилике за дискусију), да записници са јавних слушања нису целовити, а поготово да се јавно слушање организује непосредно пред седницу одбора на којем се разматра предлог закона.

Такве мањкавости у великој мери потиру потенцијал јавног слушања да унапреди законодавни процес, те смо предложили да се у овом случају јавно слушање организује најмање седам дана пре него што предлог закона буде разматран.

С обзиром на то да постоји велики број повезаних питања, поред матичног, ово јавно слушање би могли да организују и други одбори у сарадњи са њим. Пре свега би могли бити укључени одбори који се баве питањима јавних финансија, правосуђа (због значаја за сузбијање корупције) и заштиту животне средине (због области рада бројних привредних друштава у својини Републике Србије).

## Предлози амандмана са образложењем

### Вршиоци дужности директора

Један од највидљивијих примера кршења правила о управљању јавним предузећима, након доношења Закона о јавним предузећима из 2012. и 2016, била је пракса постављања вршилаца дужности, уместо директора који би били постављени након спроведеног конкурса. Не само да је именовање вршилаца дужности, уместо изузетка, постало правило, већ је Влада Републике Србије, грубо нарушавајући правну сигурност, у многим случајевима пропустила да након истека мандата директора постави вршиоца дужности или да констатује да је постављеним директорима и вршиоцима дужности по сили закона истекао мандат. Ово пропуштање Владе су неки од судова, као и друге институције третирали као да „в.д. статус“ може трајати неограничено, насупрот императивној законској норми.

Транспарентност Србија континуирано прати праксу конкурса и именовања директора и вршилаца дужности у републичким јавним предузећима, као и друштвима капитала која су у обавези да примењују Закон о јавним предузећима, а последњи преглед је објављен у априлу 2023.<sup>31</sup>

Правила о вршиоцу дужности из Предлога закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије су наизглед слична, али значајно лошија од правила из постојећег Закона о јавним предузећима. У члану 23, ст. 2. се наводи следеће:

„У случајевима одступања од става 1. овог члана, услед чега би у друштву капитала могла да настане штета или би дошло до отежаног пословања, може се, сходном применом Закона, без спровођења јавног конкурса, именовати лице које ће вршити функцију директора до именовања директора на јавном конкурс, најдуже на период до годину дана.“

„Случајеви одступања“ (од општег правила да се директори именују након спроведеног јавног конкурса) ни на који начин нису ограничени, што отвара простор да се обавеза спровођења конкурса занемари. Даље, као разлог за именовање вршиоца дужности се наводи само ситуација у којој прети да за друштво капитала настане штета или да пословање буде отежано, уместо да именовање вршиоца дужности буде обавезно кад год је место директора упражњено (зато што није спроведен конкурс, зато што је претходни директор разрешен). Поред тога, именовање вршиоца дужности није обавезно чак ни у таквој ситуацији („може се именовати“), па остаје недоречено на који начин би било обезбеђено управљање предузећем у случају да не буде именован вршилац дужности. Одговор на ово питање је вероватно могуће наћи применом правила из Закона о привредним друштвима. Међутим, било би

<sup>31</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Konkursi\\_vd\\_stanje\\_izbor\\_direktora\\_-\\_republi%C4%8Dka\\_JP\\_i\\_preduze%C4%87a\\_u\\_dr%C5%BEavnom\\_vlasni%C5%A1tvu\\_4\\_april\\_2023.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1tvu_4_april_2023.pdf)

нужно разјаснити да ли би таква лица (нпр. привремени заступници) имали својство јавних функционера.

За разлику од актуелног Закона о јавним предузећима, где је прописано да лице које се поставља за вршиоца дужности директора мора испуњавати услове који се траже и за самог директора, у предложеном Закону такве одредбе нема. Наводи се само да се именовање врши сходном применом Закона о привредним друштвима, а не и обавеза испуњавања услова из овог закона.

За разлику од актуелног Закона о јавним предузећима, где је прописано да укупно трајање в.д. стања у јавном предузећу може трајати до постављања директора након спроведеног конкурса, а не дуже од 12 месеци, у предложеном закону овакво ограничење не постоји. Рок од годину дана се односно на једног вршиоца дужности, након чега нема препреке да буде именован нови вршилац дужности, поново на годину дана, и тако у бесконачност.

Да би се ови проблеми у Предлогу закона решили, било би неопходно размотрити које су све ситуације могуће да настану, како би у свакој од тих ситуација било одређено лице које би вршило послове директора АД или ДОО, то јест, када би био примењен непосредно предложени закон, а када Закон о привредним друштвима, те да ли би на адекватан начин били предупређени ризици од корупције.

У сваком случају би требало и у предложени Закон, кроз амандмане, обезбедити примену макар оних правних механизма који постоје у Закону о јавним предузећима.

## Јавност рада

Јавност рада, према одредбама Предлога закона, није обезбеђена у довољној мери.

Између осталог, било би потребно да се уведе обавеза објављивања свих докумената који су достављени Министарству на основу члана 15. и на веб-сајту Министарства (планови пословања предузећа), слично као што је предвиђено за документа из члана 17. Овај и други слични недостаци би могли једним делом да се реше допуном чланова 37.- 39, где би требало прописати јавност података из „Јединствене евиденције корпоративног управљања друштвима капитала“ и „Јединствене информационе платформе“. Према одредбама Предлога закона (члан 39), обим јавности података зависи у потпуности од садржине подзаконског акта који доноси министар (привреде).

Поред тога, потребно је обезбедити јавност докумената који се односе на избор чланова скупштина, председника и чланова надзорних одбора и директора, како би се утврдило да ли кандидати испуњавају услове који су прописани законом.

## Злоупотребе у вези са политичким активностима и оглашавањем

Предлог закона садржи већину мера које су прописане и Законом о јавним предузећима. Тако се, као неки од разлога за разрешење функционера јавног предузећа, у члану 26. наводи и следеће:

Лица из члана 24. овог закона, разрешавају се пре истека мандата, уколико:

...

3) се утврди да делују на штету друштва капитала кршењем дужности, несавесним понашањем или на други начин, а нарочито ако:

- (1) користе ресурсе друштва капитала за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара друштва капитала без накнаде;
- (2) обављају активности везане за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката;
- (3) врше утицај на запослене и лица ангажована по другом основу у друштву капитала у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима;
- (4) имају сазнање да запослени или ангажована лица по другом основу у друштву капитала користе ресурсе друштва капитала за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката или врше утицај на друге запослене и радно ангажоване у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, а нису предузела неопходне радње за њихово спречавање;

За разлику од претходног, у актуелни Предлог закона је на наш предлог додата одредба става 1. члана 70. Закона о јавним предузећима, која гласи:

*Члан 70.*

*Забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга употреба јавних предузећа у политичке сврхе.*

*Јавно предузеће које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, не може се оглашавати без сагласности оснивача.*

У питању је члан 30. Предлога закона:

*Члан 30.*

*Забрањено је коришћење имовине, активности, имена и визуелног идентитета друштва капитала у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга употреба друштва капитала у политичке сврхе.*

## Оглашавање

Међутим, из разлога који нису образложени, у Предлог Закона није унета одредба из члана 70. став 2. Закона о јавним предузећима. Изостављање ограничења при оглашавању је штетно, и широм отвара врата прављењу трошкова који су сувишни, куповини медијског утицаја и остваривању других скривених циљева који нису у вези са остваривањем улоге предузећа у државном власништву.

При том, треба имати у виду да је ограничење из члана 70. став 2. и само постављено превише уско, те да ни изблиза не покрива све видове злоупотреба и расипања јавних ресурса. Транспарентност Србија је дала целовите предлоге ради уређивања ове материје у мају 2021. године.<sup>32</sup> Предлози су поново достављени и 2022. министарству надлежном за област медија, имајући у виду да је ово једно од питања које би требало решити на целовит начин за читав јавни сектор, а тако је, између осталог, планирано и у Медијској стратегији. Међутим, Медијска стратегија и пратећи акциони план нису спроведени, а колико нам је познато, у погледу уређивања промотивних активности јавног сектора тренутно се не ради ни на изменама прописа.

Из свих тих разлога, предлажемо да се предлог закона допуни новим чланом, који гласи:

### Члан 30б

*Привредно друштво које нема конкуренцију на тржишту или обавља делатности од општег интереса, не може се оглашавати без сагласности оснивача.*

*Привредно друштво из става 1. дужно је да учини јавно доступним податке о опредељеним и утрошеним средствима за оглашавање и обавештавање, те условима и критеријумима за одабир медија путем којих се врши оглашавање и обавештавање.*

*Привредно друштво врши набавку услуга из става 2. овог члана у поступку јавне набавке и када је реч о набавци на коју се не примењује Закон о јавним набавкама, а процењена вредност набавке на годишњем нивоу је већа од 500.000 динара.*

*Министарство надлежно за послове медија и Канцеларија за јавне набавке заједнички утврђују обавезне елементе конкурсне документације за набавку из става 3. овог члана.*

*Јавна набавка услуга из става 3. овог члана не може се започети нити се уговор за такву набавку може извршити од дана расписивања до дана одржавања избора за народне*

32

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

посланике, председника Републике, посланике у скупштини аутономне покрајине или избора за одборнике у скупштинама јединица локалне самоуправе који се одржавају истовремено у педесет или више градова или општина или у Граду Београду.

Привредно друштво које има конкуренцију на тржишту и привредно друштво које не обавља делатност од општег интереса дужан је да пропише објективне и недискриминаторне критеријуме за одабир медија путем којих ће вршити оглашавање.

Примену правила из става 5. и 6. овог члана прати Министарство и о томе једном годишње извештава јавност.

Критеријуме из става 6. овог члана заједнички утврђују министарство надлежно за послове медија и Канцеларија за јавне набавке, уз претходно прибављено мишљење Министра.

Актом Министра ближе се уређује начин праћења примене правила из члана 7. овог члана и начин обавештавања јавности о примени правила.

Предложени амандман има за циљ да умањи простор за расипање ресурса предузећа у државном власништву, као и за злоупотребе које би биле везане за куповину утицаја у медијима, нарочито у доба пред изборе.

Први став представља модификовану одредбу члана 70. став 2. Закона о јавним предузећима, тако да се посебна правила (забрана оглашавања) примењују, како на предузећа која обављају делатност од општег интереса, тако и на она која немају конкуренцију на тржишту (у ЗЈП је тај услов постављен кумулативно).

У другом ставу се предвиђа обавеза обезбеђивања транспарентности података о средствима која су опредељена и утрошена на оглашавање. Та обавеза се делимично може остварити и кроз регистре који се успостављају овим законом, тако и кроз регистре који ће бити успостављени или унапређени кроз планиране измене Закона о јавном информисању и медијима. Још битније, у овом ставу се креира обавеза да се учине доступним подаци о примењеним условима и критеријумима за одабир медија путем којих се врши оглашавање и обавештавање.

У ставу 3. се предвиђа обавеза спровођења поступка јавне набавке услуга обавештавања и оглашавања (пре свега медијских) и када је њихова процењена вредност набавке мања од прагова које прописује Закон о јавним набавкама (милион динара), али је већа од 500 хиљада динара. Такође, овај амандман има за циљ да обезбеди спровођење поступка јавних набавки и у неким случајевима где је примена ЗЈН неоправдано искључена (на пример, куповина времена за емитовање ТВ програма).

У ставу 4. је прописано да ће Министарство надлежно за послове медија и Канцеларија за јавне набавке заједнички утврдити обавезне елементе конкурсне документације за набавку из

става 3. овог члана. Конкретне предлоге тих обавезних елемената смо дали у анализи и предлозима достављеним ради реализације Медијске стратегије (нпр. одабир медија према циљевима оглашавања, одабир медија који поштују стандарде професије према одлукама надлежних органа итд.)

У ставу 5. смо предложили посебан изузетак, да се набавка медијских услуга од стране државних предузећа – монополиста и оних које обављају делатности од општег интереса не може вршити у периоду изборне кампање за републичке, покрајинске, београдске изборе, као и за локалне изборе који се истовремено одржавају у више од педесет других локалних самоуправа. Циљ је да се спрече могуће злоупотребе, а нарочито куповина медијске подршке за странке и кандидате који су на власти, коришћењем средстава државних предузећа – монополиста.

У ставу 6. су прописана посебна правила за предузећа која нису монополисти, већ имају тржишну конкуренцију, као и она која не обављају делатности од општег интереса. Таква привредна друштва могу имати реалне потребе за оглашавањем, и многа од њих ни иначе не примењују правила јавних набавки. Међутим, постоји потреба да се и овде ограничи могућност злоупотреба које би водиле расипању јавних ресурса или политички мотивисаним злоупотребама кроз куповину утицаја у медијима. Зато је предложено да ова предузећа унапред дефинишу објективне и недискриминаторне критеријуме за одабир медија путем којих ће вршити оглашавање. У ставу 8. је предвиђено да ће критеријуме за акт који треба да донесу државна предузећа која послују на тржишту заједнички утврдити министарство надлежно за послове медија и Канцеларија за јавне набавке (као стручнији за ту област), док би министар привреде дао мишљење на тај акт.

У ставу 7. је прописано да ће Министарство (привреде, односно енергетике) пратити спровођење правила о оглашавању предузећа у државном власништву и да ће о томе обавештавати јавност једном годишње. У ставу 9. је предвиђено доношење посебног акта који би уредио начин праћења и обавештавања.

Напомињемо да би уз овај амандман требало предложити и одговарајуће казнене одредбе, као и прелазне одредбе (рокови за доношење аката).

## **Злоупотребе у корист политичких субјеката**

У пракси се показало да норме Закона о јавним предузећима нису довољне да би спречиле злоупотребе у вези са политичким активностима, односно оглашавању и да их је неопходно допунити.

У доба када су одредбе у вези са политичким активностима уврштене у Закон о јавним

предузећима (пред изборе 2020. године), Транспарентност Србија је предложила амандмане<sup>33</sup> у којима је указала на слабости у тим одредбама. Доношење овог закона је прилика да се неке од тих слабости отклоне.

Посебно наглашавамо да је потребно упоредо са доношењем овог закона, или у кратком року након његовог усвајања, **на сличан начин допунити и Закон о јавним предузећима**, зато што ће он бити примењиван на републичка предузећа до почетка примене новог закона (сада се предвиђа годину дана, а још и дуже када је реч о покрајинским и локалним јавним предузећима).

Пре свега, Транспарентност Србија предлаже да се поред правила која се односе на забрану коришћења јавних ресурса за политичке активности, обезбеди и јавност података о коришћењу појединих ресурса јавних предузећа током изборне кампање (нпр. возила, средства комуникације), како би се могло пратити да ли се они користе у повећаном обиму управо у доба кампање и како би се лакше уочиле могуће злоупотребе.

Други предлог односи се на ограничавање запошљавања у предузећима у државном власништву током и непосредно после изборне кампање, а која постоје у појединим земљама у окружењу.

Предлог закона, као и постојећи Закон о јавним предузећима, предвиђа забрану вршења утицаја на запослене и друга ангажована лица „у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима“. С друге стране, није предвиђена забрана вршења утицаја или обавеза да се спрече притисци на друга физичка и правна лица.

Појам „ресурси друштва“ се користи у предлогу Закона, али није дефинисан. Наводи се да се под ресурсима „посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара друштва капитала без накнаде“. Иако ово јесу неки од најважнијих ресурса, постоје и многи други који нису поменути, а навођење само неких ресурса, отвара простор да се норма уско тумачи.

Међу ресурсима који нису поменути, могу се навести спровођење активности јавног предузећа које могу донети популарност носиоцима јавних функција и политичких субјеката са којима су повезани, управо у доба изборне кампање. Типичан пример из праксе за то јесте извођење радова који нису раније планирани, како би се удовољило потребама потенцијалних бирача (нпр. случај „Кукуловце“), затим одлука о томе да се опросте или умање дуговања према предузећима у доба изборне кампање (што се чешће догађа на локалном нивоу). У предлогу закона се наводи као пример једино коришћење просторија, возила и слично без накнаде, али не и коришћење уз накнаду која је испод тржишне вредности или омогућавање коришћења ресурса само једном политичком субјекту.

---

<sup>33</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_dopis\\_za\\_poslanike\\_i\\_predlog\\_amandmana\\_-\\_%C4%8Detiri\\_antikorupcijska\\_i\\_izborna\\_zakona.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_za_poslanike_i_predlog_amandmana_-_%C4%8Detiri_antikorupcijska_i_izborna_zakona.pdf)

У наставку је амандман ТС, формулисан за Закон о јавним предузећима, који би се могао прилагодити новопредложеном закону:

Разлог за разрешење директора

У члану 49. ст. 1. Закона о јавним предузећима, додаје се нова т. 5), која гласи: 5) ако искористи положај за политичку активност или пропусти да спречи коришћење јавног предузећа за политичку активност, укључујући:

(1) коришћење или омогућавање коришћења или пропуштање да се спречи коришћење ресурса јавног предузећа (спровођење активности јавног предузећа, просторије, интернет презентација, возила, друга средства у својини или средства која користи јавно предузеће, рад запослених и ангажованих лица, финансијска средства, понуда услуга јавног предузећа, опрост дугова и друго) за промоцију политичког субјекта или на штету политичког субјекта, изузев када јавно предузеће, на основу закона или објављеног акта предузећа пружа одређену услугу тако да је под једнаким условима могу користити сви политички субјекти који искажу интересовање,

(2) лично обављање политичке активности у радно време јавног предузећа, изузев у периоду када користи годишњи одмор или неплаћено одсуство, а информација о томе је објављена на интернет презентацији јавног предузећа;

(3) вршење утицаја (притисак, стављање у изглед користи или штете, дистрибуција информација) на запослене, лица ангажована по другом основу у јавном предузећу, лица заинтересована за заснивање сарадње са јавним предузећем, пословне партнере и кориснике услуга јавног предузећа да учествују или не учествују у политичким активностима, да подрже или да ускрате подршку политичком субјекту;

Амандман на члан 26 (са наглашеним променама):

Члан 26.

Лица из члана 24. овог закона, разрешавају се пре истека мандата, уколико:

1) се утврди да је, због нестручног и/или несавесног обављања дужности и поступања супротног пажњи доброг привредника и пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у друштву капитала, дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања;

2) су у сукобу интереса, у смислу Закона;

3) се утврди да делују на штету друштва капитала кршењем дужности, несавесним понашањем или на други начин;

4) ако користе положај за политичку активност или пропусти да спрече коришћење друштва капитала за политичку активност, а нарочито ако:

(1) користе, омогуће коришћење или пропусти да спрече коришћење ресурса

друштва капитала за промоцију политичког субјекта или на штету политичког субјекта, изузев у случају када друштво капитала, на основу закона или објављеног акта предузећа пружа одређену услугу тако да је под једнаким условима могу користити сви политички субјекти који искажу интересовање;

(2) обављају политичке активности у радно време привредног друштва, изузев у периоду када користе годишњи одмор или неплаћено одсуство, о чему је претходно обавештен орган надлежан за спречавање сукоба интереса јавних функционера;

(3) врше утицај, кроз притисак, стављање у изглед користи или штете, дистрибуцију информација или на други начин, на запослене, лица ангажована по другом основу у друштву капитала, лица заинтересована за заснивање сарадње са друштвом капитала, пословне партнере и кориснике услуга друштва капитала да учествују или да не учествују у политичким активностима, да подрже или да ускрате подршку политичком субјекту или кандидату на изборима;

(4) имају сазнање да запослени или ангажовано лице по другом основу у друштву капитала користи ресурсе друштва капитала за промоцију или на штету политичког субјекта или да у радно време врше утицај на друге запослене, радно ангажоване, лица заинтересована за сарадњу са друштвом капитала, пословне партнере и кориснике услуга друштва капитала у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, а не предузму предузела неопходне радње за спречавање и кажњавање;

5) у другим случајевима прописаним законом.

Под ресурсима друштва капитала у смислу става 1. тачка 4), сматрају се службене просторије, службена возила, инвентар, друга непокретна и покретна имовина у власништву или коришћењу друштва капитала, финансијска средства, име и визуелни идентитет, интернет страница друштвене мреже и други канали комуникације, базе података, промоција друштва капитала, активности које спроводи друштво капитала, понуда услуга друштва капитала, опрост или давање погодности приликом враћања дугова према друштву капитала.

Амандман на члан 30.

У члану 30, иза постојећег става 1, додаје се нови став 2. и 3, који гласе:

„Забрањено је представљање спроведених или планираних активности друштва капитала, као и ресурса друштва капитала, на начин који може јавност довести у заблуду да је реч о активности политичког субјекта или да друштво капитала учествује у политичким активностима.

Током изборне кампање и 30 дана након изборне кампање, друштво капитала је дужно да на својој интернет страници, у року од 3 дана од настале промене објави:

1. Информације о услугама које су пружене политичким субјектима;
2. Информације о активностима које су спроведене иако нису биле планиране за дати

- период, а које представљају погодност за већи број грађана са правом гласа на одређеној територији (нпр. асфалтирање пута, изградња постројења за пренос електричне енергије, изградња гасовода);
3. Информације о новом запошљавању или радном ангажовању по другом основу у друштву капитала;
  4. Информације о коришћењу сваког службеног возила које користи друштво капитала;
  5. Информације о извршеним или уговореним донацијама, спонзорствима и оглашавању у медијима;
  6. Информације о понуђеним и закљученим споразумима којима се уређује опрост дугова (број и вредност).“

У пракси примене Закона о јавним предузећима, као и Закона о спречавању корупције и Закона о финансирању политичких активности се показало да Агенција за спречавање корупције не сматра повредом правила ситуације када политички субјекти у својим промотивним материјалима приказују материјале који су раније снимљени у јавним институцијама, укључујући и привредна друштва у власништву Републике Србије (нпр. посете политичара, свечана отварања) или да приказују раније снимке објеката у власништву привредних друштава.

Услед тога, ресурси предузећа у власништву државе посредно постају део промоције политичких субјеката, чиме се изиграва смисао забране у члану 30. став 1, односно сличне забране која постоји у Закону о јавним предузећима.

Нови став 3. има за циљ да обезбеди већу јавност информација о коришћењу ресурса предузећа у власништву државе током изборне кампање и непосредно након изборне кампање. У склопу спречавања злоупотребе јавних ресурса за политичку промоцију требало би уредити ова питања за цео јавни сектор, односно у више закона. Доношење овог закона је прилика да се то учини за предузећа у државном власништву. Требало би размотрити могућност да се поједини видови коришћења јавних ресурса додатно ограниче у предизборном периоду. До постизања сагласности око увођења таквих ограничења у међустраничком дијалогу, и уз учешће целокупне јавности, овим амандманом предлагемо мере које би обезбедиле већу видљивост појединих информација о раду предузећа у државном власништву, а што би требало да делује превентивно за спречавање злоупотреба.

## Амандмани са образложењем

У претходном тексту је дат осврт на поједина питања, укључујући и предлоге амандмана. У наставку се налази списак свих амандмана које предлажемо, са пратећим образложењем.

### Редовно извештавање

#### АМАНДМАН I

У члану 12 став 3 после речи "редовно" додају се речи "најкасније до 31. јануара текуће године са стањем на дан 31. децембра претходне године".

#### Образложење

Изменом члана 12 став 3 Закона прописује се рок у коме Влада Републике Србије мора, на предлог Министарства, да утврди листу друштава капитала и мањинских друштава капитала, која ће садржати и класификацију ових друштава капитала. То је учињено употребом непрецизне формулације с обзиром да појам "редовно" нема уобичајено нити опште прихваћено значење. Услед његове употребе није јасно шта ће се сматрати редовним ажурирањем наведене листе. Због тога је наведени појам подложен тумачењу онога ко ће га примењивати и његовој дискреционој оцени шта треба да представља садржину појма "редовно". Све наведено представља факторе ризика од корупције који се огледају у употреби нејасних појмова и непрецизних формулација, као и широком дискреционом основу за одлучивање. Предложеним амандманом се отклања уочени нормативни недостатак и омогућава ефикасна примена иначе одличног решења (обавеза ажурирања), које треба значајано да допринесе правној сигурности.

## Одговорност за одступање од циљева

### АМАНДМАН II

У члану 16 став 3 мења се и гласи:

„На основу препорука Комисије, код битних одступања од општих годишњих циљева утврђених Смерницама, Министарство захтева образложење органа друштва капитала који су дужни да га доставе најкасније у року од 3 дана од дана пријема захтева, налаже спровођење мера за отклањање поремећаја у пословању и за остваривање утврђених циљева друштва капитала, покреће и предлаже покретање поступка за утврђивање одговорности органа друштва капитала, у складу са прописаним надлежностима.”

### Образложење

Наведеним ставом предвиђено је неколико обавеза и овлашћења Министарства привреде. Међу њима се, по свом значају, истичу две обавезе: прва, да се захтева образложење друштва капитала за одступања од утврђених циљева и друга, да се захтева одговорност органа друштва капитала за такву ситуацију. Иако Предлог закона садржи неколико измена и допуна овог члана, чак и само става 3 пропуштена је прилика да се отклоне његови следећи недостаци. Први се огледа у чињеници да је обавеза Министарства да захтева образложења "праћена" обавезом друштва капитала да на тај захтев достави образложење. Међутим, рок у коме друштво капитала то мора да учини дефинисан је на начин да представља фактор ризика од корупције. То је учињено употребом појма "хитно" који нема уобичајено нити опште прихваћено значење. Услед његове употребе није јасно шта ће се сматрати хитним образложењем. Поред тога, дикција става је таква да није најјасније да ли се предвиђа хитна обавеза Министарства "захтева хитно ..." или хитна обавеза друштва капитала "... хитно образложење". Штавише, у домаћој правној теорији и пракси је уобичајена употреба "без одлагања достави образложење", "достави образложење у најкраћем року" или "хитно достави образложење". То представља фактор ризика од корупције који се огледа у употреби нејасних појмова и непрецизних формулација. Због тога је наведени појам подложен тумачењу онога ко ће га примењивати и његовој дискреционој оцени шта треба да представља садржину појма "хитно". Предложеним амандманом се отклања уочени недостатак тако што се, пре свега, прецизира да се обавеза хитности односи на друштво капитала и достављање образложења а затим, што се рок у коме друштво капитала мора да изврши ту обавезу дефинише прописивањем рока који се уобичајено сматра хитним. Да наведена одредба не би остала само декларативна, у наредним амандманима биће предложене и допуне казних одредби за друштва капитала и њихове органе у случају да не изврше обавезу достављања образложења. Тренутно, казнене одредбе не садрже такву норму нити је могу садржати с обзиром на основна начела казнене одговорности која би била прекршена уколико би се прописала одговорност за повреду обавезе дефинисане појмом "хитно".

Осим тога, и друга обавеза – да захтева одговорност органа друштва дефинисана је употребом непрецизне формулације и нејасног појма. На првом месту, није дефинисано о којој врсти одговорности се ради (политичкој, грађанскоправној, кривичноправној, дисциплинској). Узрок томе лежи у чињеници да се норма односи на све органе друштва капитала иако су органи који их бирају, именују и постављају, поступак избора, именовања и постављања, као и њихова улога различити. С друге стране, употреба појма "захтева одговорност" није уобичајена. Насупрот њој, широко је распрострањена употреба покреће (некада чак и иницира), предлаже, захтева покретање поступка и сл. Због тога начин на који је ова обавеза дефинисана представља, поред већ описаног фактора ризика који се огледа у употреби непрецизних формулација и нејасних појмова, и фактор ризика од корупције који се састоји у непостојању јасне одговорности за повреде и непостојање јасних санкција за повреде.

## Вршиоци дужности директора

### АМАНДМАН III

У члану 23 став 2 мења се и гласи:

"Након престанка мандата претходног директора, до именовања новог директора по спроведеном јавном конкурс, именује се вршилац дужности директора, сходном применом Закона, без спровођења јавног конкурса."

После става 2 додаје се нови ставови 3 и 4 који гласе:

„Вршилац дужности директора друштва капитала мора да испуњава услове за именовање директора из члана 24 овог Закона.

Друштво капитала може имати вршиоца дужности директора најдуже годину дана."

Досадашњи ставови 3 и 4 постају ставови 5 и 6.

### Образложење

Став 1 члана 23 Предлога посвећен је избору директора друштва капитала. Сагласно њему, тачније његовој упућујућој норми предвиђено је да се поступак именовања директора друштва капитала врши према одредбама Закона о привредним друштвима. С друге стране, став 2 овог члана тиче се избора вршиоца дужности директора друштва капитала. Нажалост, он у себи садржи нејасну и непрецизну формулацију "Изузетно од става 1 овог члана". На основу њене дикције могло би се закључити да је именовање директора правило а именовање вршиоца дужности директора изузетак који се може тумачити у зависности од интереса онога ко норму примењује и којим се може изиграти сврха прописивања обавезе именовања

директора. Због тога је предложеним амандманом отклоњен уочени недостатак на тај начин што је прецизно и недвосмислено дефинисано да је именовање директора правило без изузетака који би га девалвирали а да је именовање вршиоца дужности само мера која треба да омогући несметано функционисање друштва капитала до избора новог директора.

Правила о вршиоцу дужности из Предлога закона су наизглед слична, али значајно лошија од правила из постојећег Закона о јавним предузећима. За разлику од актуелног Закона о јавним предузећима, где је прописано да лице које се поставља за вршиоца дужности директора мора испуњавати услове који се траже и за самог директора, у Предлогу закона такве одредбе нема. Наводи се само да се именовање врши сходном применом Закона о привредним друштвима, а не и обавеза испуњавања услова из овог или Закона о јавним предузећима. Због тога се предложеним амандманом отклања уочена неправилност тиме што се постојећа одредба допуњује одредбом која постоји у важећем Закону о јавним предузећима. Њено прописивање је неопходно уколико се жели остварење правне сигурности, задржавање достигнутих стандарда и професионализација управљавања.

Поред тога, а за разлику од актуелног Закона о јавним предузећима, где је прописано да укупно трајање в.д. стања у јавном предузећу може трајати до постављања директора након спроведеног конкурса али не дуже од 12 месеци, у Предлогу закона овакво ограничење не постоји. Наиме, ставом 2 је прописано да се вршилац дужности директора именује до избор директора друштва капитала а најдуже на период од годину дана. На основу ове одредбе која прописује само субјективни рок тј. укупно трајање мандата само једног вршиоца дужности директора могуће је, јер не постоји правна препрека, да буде именован нови вршилац дужности, поново на годину дана, и тако у бесконачност с обзиром да не постоји рок у коме мора бити изабран директор нити окончан јавни конкурс за његов избор.

Транспарентност Србија континуирано прати праксу конкурса и именовања директора и вршилаца дужности у републичким јавним предузећима, као и друштвима капитала која су у обавези да примењују Закон о јавним предузећима, а последњи преглед је објављен у априлу 2023.<sup>34</sup> Један од највидљивијих примера кршења правила о управљању јавним предузећима, након доношења Закона о јавним предузећима из 2012. и 2016, била је пракса постављања вршилаца дужности, уместо директора који би били постављени након спроведеног конкурса. Не само да је именовање вршилаца дужности, уместо изузетка, постало правило, већ је Влада Републике Србије, грубо нарушавајући правну сигурност, у многим случајевима пропустила да након истека мандата директора постави вршиоца дужности или да констатује да је постављеним директорима и вршиоцима дужности по сили закона истекао мандат. Ово пропуштање Владе су неки од судова, као и друге институције третирали као да „в.д. статус“ може трајати неограничено, насупрот императивној законској норми.

Због тога се предложеним амандманом трајање мандата вршиоца дужности објективизује тако што се прописује да друштво капитала може имати вршиоца дужности најдуже годину

<sup>34</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Konkursi\\_vd\\_stanje\\_izbor\\_direktora\\_-\\_republi%C4%8Dka\\_JP\\_i\\_preduze%C4%87a\\_u\\_dr%C5%BEavnom\\_vlasni%C5%A1tvu\\_4.\\_april\\_2023.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1tvu_4._april_2023.pdf)

дана. На тај начин постављен је временски оквир и до када мора бити спроведен јавни конкурс и изабран нови директор друштва капитала.

## Сукоб интереса

### АМАНДМАН IV

У члану 24 став 1 у тачки 7) после речи "са Законом" додају се речи " и с посебним прописима који уређују спречавање сукоба интереса".

#### Образложење

Предлогом закона предвиђено је брисање упућујуће норме којом се ствара правни основ за примену Закона о спречавању корупције у области сукоба интереса. Истовремено, одредбом става 1 прописано је да ће се чињеница да ли се лице које обавља функцију у надзорном одбору, одбору директора и извршном одбору друштва капитала налази у сукобу интереса процењивати на основу одредби Закона о привредним друштвима. Међутим, норме које регулишу сукоб интереса у наведена два закона нису супротстављене већ комплементарне (допуњујуће). Сваки од наведених закона садржи одредбе које регулишу сукоб интереса (опште и посебне), с тим што су одредбе Закона о спречавању корупције искључиво усмерене на заштиту јавног интереса. Другим речима, примена једног не искључује примену одредби другог закона. Због тога се предложеном изменом ствара правни основ за то, додавањем упућујуће норме која је Предлогом брисана.

## Сукоб интереса 2

### АМАНДМАН V

У члану 24 став 1 у тачки 2) после речи "са Законом" додају се речи "и с посебним прописима који уређују спречавање сукоба интереса".

#### Образложење

Предлогом закона предвиђено је брисање упућујуће норме којом се ствара правни основ за примену Закона о спречавању корупције у области сукоба интереса. Истовремено, одредбом става 1 прописано је да ће се чињеница да ли се лице које обавља функцију у надзорном одбору, одбору директора и извршном одбору друштва капитала налази у сукобу интереса

процењивати на основу одредби Закона о привредним друштвима. Међутим, норме које регулишу сукоб интереса у наведена два закона нису супротстављене већ комплементарне (допуњујуће). Сваки од наведених закона садржи одредбе које регулишу сукоб интереса (опште и посебне), с тим што су одредбе Закона о спречавању корупције искључиво усмерене на заштиту јавног интереса. Другим речима, примена једног не искључује примену одредби другог закона. Због тога се предложеном изменом ствара правни основ за то, додавањем упућујуће норме која је Предлогом брисана.

## Разрешење

### АМАНДМАН VI

#### Члан 26 мења се и гласи:

" Лица из члана 24. овог закона, разрешавају се пре истека мандата, уколико:

- 1) се утврди да је, због нестручног и/или несавесног обављања дужности и поступања супротног пажњи доброг привредника и пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у друштву капитала, дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања;
- 2) су у сукобу интереса, у смислу Закона;
- 3) се утврди да делују на штету друштва капитала кршењем дужности, несавесним понашањем или на други начин;
- 4) ако користе положај за политичку активност или пропусте да спрече коришћење друштва капитала за политичку активност, а нарочито ако:
  - (1) користе, омогуће коришћење или пропусте да спрече коришћење ресурса друштва капитала за промоцију политичког субјекта или на штету политичког субјекта, изузев у случају када друштво капитала, на основу закона или објављеног акта предузећа пружа одређену услугу тако да је под једнаким условима могу користити сви политички субјекти који искажу интересовање;
  - (2) обављају политичке активности у радно време привредног друштва, изузев у периоду када користе годишњи одмор или неплаћено одсуство, о чему је претходно обавештен орган надлежан за спречавање сукоба интереса јавних функционера;
  - (3) врше утицај, кроз притисак, стављање у изглед користи или штете, дистрибуцију информација или на други начин, на запослене, лица ангажована по другом основу у друштву капитала, лица заинтересована за заснивање сарадње са друштвом капитала, пословне партнере и кориснике услуга друштва капитала да учествују или да не учествују у политичким активностима, да подрже или да ускрате подршку политичком субјекту или кандидату на изборима;
  - (4) имају сазнање да запослени или ангажовано лице по другом основу у друштву

капитала користи ресурсе друштва капитала за промоцију или на штету политичког субјекта или да у радно време врше утицај на друге запослене, радно ангажоване, лица заинтересована за сарадњу са друштвом капитала, пословне партнере и кориснике услуга друштва капитала у вези са подршком политичким субјектима или кандидатима на изборима, а не предузму предузела неопходне радње за спречавање и кажњавање;

5) у другим случајевима прописаним законом.

Под ресурсима друштва капитала у смислу става 1. тачка 4), сматрају се службене просторије, службена возила, инвентар, друга непокретна и покретна имовина у власништву или коришћењу друштва капитала, финансијска средства, име и визуелни идентитет, интернет страница друштвене мреже и други канали комуникације, базе података, промоција друштва капитала, активности које спроводи друштво капитала, понуда услуга друштва капитала, опрост или давање погодности приликом враћања дугова према друштву капитала.

### Образложење

Детаљно образложење за овај амандман дато је у оквиру општих разматрања о недостацима Предлога и могућим начинима за његово унапређење.

## Забрана злоупотребе јавних ресурса

### АМАНДМАН VII

После члана 30 додаје се нови члан 30б који гласи:

" Привредно друштво које нема конкуренцију на тржишту или обавља делатности од општег интереса, не може се оглашавати без сагласности оснивача.

Привредно друштво из става 1. дужно је да учини јавно доступним податке о опредељеним и утрошеним средствима за оглашавање и обавештавање, те условима и критеријумима за одабир медија путем којих се врши оглашавање и обавештавање.

Привредно друштво врши набавку услуга из става 2. овог члана у поступку јавне набавке и када је реч о набавци на коју се не примењује Закон о јавним набавкама, а процењена вредност набавке на годишњем нивоу је већа од 500.000 динара.

Министарство надлежно за послове медија и Канцеларија за јавне набавке заједнички утврђују обавезне елементе конкурсне документације за набавку из става 3. овог члана.

Јавна набавка услуга из става 3. овог члана не може се започети нити се уговор за такву набавку може извршити од дана расписивања до дана одржавања избора за народне

посланике, председника Републике, посланике у скупштини аутономне покрајине или избора за одборнике у скупштинама јединица локалне самоуправе који се одржавају истовремено у педесет или више градова или општина или у Граду Београду.

Привредно друштво које има конкуренцију на тржишту и привредно друштво које не обавља делатност од општег интереса дужан је да пропише објективне и недискриминаторне критеријуме за одабир медија путем којих ће вршити оглашавање.

Примену правила из става 5. и 6. овог члана прати Министарство и о томе једном годишње извештава јавност.

Критеријуме из става 6. овог члана заједнички утврђују министарство надлежно за послове медија и Канцеларија за јавне набавке, уз претходно прибављено мишљење Министра.

Актом Министра ближе се уређује начин праћења примене правила из члана 7. овог члана и начин обавештавања јавности о примени правила.

## Образложење

Детаљно образложење за овај амандман дато је у оквиру општих разматрања о недостацима Предлога и могућим начинима за његово унапређење.

## Објављивање информација

### АМАНДМАН VIII

У члану 31 став 2 мења се и гласи:

"Министарство може, по службеној дужности и на основу предлога овлашћених лица за објављивање информација које су од нарочитог значаја за јавност, утврдити и друге елементе пословања друштва капитала који ће се објављивати. Министарство је дужно да овлашћеним лицима достави изјашњење о разлозима за прихватање, односно неприхватање предлога."

## Образложење

Предлог садржи одредбу која би требало да представља правни основ за учешће других заинтересованих лица у унапређењу транспарентности рада друштва капитала. Нажалост, то је, у номотехничком смислу, урађено на начин који представља фактор ризика од корупције. Наиме, одредба Предлога којом се допуњује члан 31 је декларативног карактера је Министарство може, и мора на основу других правних прописа, да као орган управе прима и разматра иницијативе, предлоге и друга обраћања грађана. Због тога је предложеним амандманом прецизирана обавеза Министарства да писмено обавести предлагача о својој одлуци поводом његовог предлога и истовремено, да образложи разлоге зашто је донело такву одлуку.

## Казнене одредбе

### АМАНДМАН IX

Члан 43 мења се и гласи:

"Новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај друштво капитала уколико:

- 1) не достави Министарству предлог из члана 13. овог закона;
- 2) не достави Министарству акте из члана 15. овог закона;
- 3) битно одступи од општих годишњих циљева или не достави образложење из члана 16. овог закона;
- 4) прекрши забрану коришћења имовине, активности, имена и визуелног идентитета друштва капитала;
- 5) огласи без сагласности оснивача;
- 6) не учини јавно доступним податке из члана 30б овог закона;
- 7) не објави податке из члана 31. овог закона у прописаном року;
- 8) друштво капитала не донесе Етички кодекс и План интегритета из члана 32. овог закона;
- 9) друштво капитала не достави извештај о имплементацији Кодекса корпоративног управљања у року из члана 33. овог закона;
- 10) друштво капитала не достави списак непокретне имовине над којом има право својине, односно право коришћења из члана 45. овог закона, у року прописаним овим законом;
- 11) друштво капитала не достави Министарству процену вредности капитала и имовине из члана 45. овог закона, у року прописаним овим законом.

За прекршај из става 1 овог члана казниће се новчаном казном од 50.000 до 150.000

динара одговорно лице у друштву капитала."

### Образложење

Предлогом су извршене минималне а не све неопходне измене и допуне казних одредби. Конкретно, казнене одредбе су допуњене само прописивањем прекршајне одговорности у случају битног одступања од годишњих циљева друштва капитала. С друге стране, друге допуне као што је нпр. прописивање забране коришћења имовине и активности друштва капитала у политичке сврхе није праћена допуном казних одредби што представља фактор ризика од корупције који се огледа у непостојању одговорности и санкције за повреде. Због тога се предложеним амандманом отклања уочени недостатак. Поред тога, у правној теорији и пракси је неуобичајено прописивање прекршајне одговорности одговорног без истовременог постојања одговорност правног лица. Штавише, поставља се питање да ли је то уопште правно могуће због чега начин на који су казнене одредбе дефинисане представља фактор ризика који се огледа у томе што постоји норма коју је немогуће применити.

### Прелазне одредбе

После члана 46 додаје се нови члан 46б који гласи:

„Лице које на основу аутентичног тумачења („Службени гласник РС број 11/2021) члана 2. став 1. тачка 3) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19) није сматрано јавним функционером, сматра се изабраним, именованим или постављеним на јавну функцију на дан почетка примене овог закона.“

### Образложење

Детаљно образложење за овај амандман дато је у оквиру општих разматрања о недостацима Предлога и могућим начинима за његово унапређење.

### Доношење подзаконских аката

#### АМАНДМАН X

Члан 47 мења се и гласи:

"Подзаконски акти за спровођење овог закона биће донети у року од 6 месеци од дана дана ступања на снагу овог закона.

Изузетно од става 1 овог члана, Министар ће у року од 60 дана од дана почетка примене овог закона, донети акт из члана 13. став 7. овог закона, акт из члана 40. овог закона и образац из члана 33. став 5. овог закона."

### Образложење

Предложеним амандманом је доношење подзаконских аката, неопходних за примену закона, усклађено и уподобљено са реалним временских оквиром, односно временом које је заиста потребно за њиховог доношење. Том приликом се нарочито имала у виду чињеница да овлашћени предлагачи већ имају обавезу припреме и достављања подзаконских аката заједно са предлогом закона чију примену треба да омогуће.

## Почетак примене Закона

### АМАНДМАН XI

У члану 50 број "12" се замењује бројем "6" а после речи "члана 24. став 3," додају се речи "члана 30."

### Образложење

Предложеним амандманом је почетак примене закона усклађен и уподобљен са реалним временских оквиром потребним за доношење подзаконских аката. Осим тога, амандманом је допуњен списак прелазних одредби које се примењују одмах након ступања на снагу закона на тај начин што је забрана злоупотребе имовине, активности идентитета друштва капитала постала њихов саставни део. Реч је о изузетно важној одредби имајући у виду да су протекли период обележиле бројне злоупотребе јавних предузећа у политичке сврхе.

## Друга питања

### Квалификације за избор на место директора

Док је актуелним Законом о јавним предузећима, као један од услова за избор директора, прописано да се тражи искуство у области рада јавног предузећа, таква одредба не постоји у Предлогу закона. Транспарентност Србија је и раније указала на непотпуност тог законског решења, јер је било могуће тумачити да је кандидат квалификован ако је имао искуство и у некој од споредних делатности јавног предузећа, а не само у оној која је примарна. Изостављање овог услова је нелогично и неће допринети избору најквалификованијих

кандидата.

## Неусаглашеност правног система

Чланом 49. Предлога се предвиђа усклађивање не само подзаконских аката, већ и других закона, а да се у случају неусклађености појединих закона примењује нови. Иако је овакво решење правно могуће, оно може створити велике проблеме у примени. У најмању руку, Влада као предлагач Закона, је требало да утврди код којих норми постоји сукоб, како би се тај сукоб норми или надлежности решавао и да то предочи у образложењу.

Слично томе, у члану 48. се признаје неусаглашеност правног система тако што се један правни режим предвиђа за предузећа у власништву државе, а други за покрајинска и локална. Читав члан 48. не представља норму, већ се исказује намера за спровођење евалуације власничког управљања покрајинским и локалним јавним предузећима, што је примерено за плански документ а не за закон.

## Недовољне прелазне одредбе

У прелазним одредбама нису третирана нека веома важна питања која проистичу из актуелне праксе.

Прво такво питање односи се на лица која су именована на функције у скупштине акционара, надзорне одборе, за директоре или вршиоце дужности директора јавних предузећа и других предузећа која примењују ЗЈП, а којима је истекао мандат. Како би се смањио ниво незаконитости у њиховом раду, требало би предвидети или обавезу окончања конкурса или постављања вршилаца дужности.

Друго питање се односи на промене које су извршене у АД (раније ЈП) ЕПС, током ове године. Статут АД ЕПС не обезбеђује примену правила која су предвиђена Предлогом закона. Због тога би требало предвидети обавезу усаглашавања са одредбама новог закона у краћем року него када је реч о другим предузећима.

У Предлогу нисмо пронашли одредбе које би прописивале рок за усаглашавање код оних предузећа која већ послују као друштва капитала и не примењују Закон о јавним предузећима, са одредбама новог прописа (нпр. „Телеком Србија“).

Најзад, није прописан рок у којем ће министри именовати представнике Републике Србије у скупштинама акционара.