

Kako do odgovornijeg i transparentnijeg rada društava kapitala u javnom vlasništvu?



**KAKO DO ODGOVORNIJEG I
TRANSPARENTNIJEG RADA
DRUŠTAVA KAPITALA U
JAVNOM VLASNIŠTVU?**

Autori analize:

Rade Đurić

Nenad Kovačević

Saradnici na istraživanju:

Ana Toskić

Uroš Mišljenović

Izdavač:

Partneri za demokratske promene Srbija

Lektura i korektura:

Tamara Ljubović

Damjan Mileusnić

Prelom, dizajn i priprema za štampu:

Kliker Dizajn

Beograd, septembar 2019.

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj

I. Uvod	5
II. Subjekti koji neće biti obveznici prema Nacrtu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	8
1) Privredno društvo - društvo kapitala.....	8
2) Tržište.....	10
3) Zaključak.....	12
III. Informacije u vezi sa radom društava kapitala u javnom vlasništvu koje će (bez obzira na Nacrt) biti dostupne zainteresovanoj javnosti	13
1) Primeri informacija koje će biti dostupne javnosti	14
2) Praksa objave informacija od strane određenih društava kapitala u javnom vlasništvu	16
a) Telekom Srbija AD Beograd	16
b) Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije i povezana društva	19
c) Železnice Srbije AD Beograd.....	19
d) Javno preduzeće „Putevi Srbije“	20
e) Državna lutrija Srbije DOO Beograd.....	20
f) Air Serbia AD Beograd.....	21
IV. Informacije koje društva kapitala u javnom vlasništvu (prema Nacrtu) neće biti u obavezi da učine dostupnim javnosti	22
V. Neki alternativni načini za dobijanje informacija u vezi sa radom društava kapitala u javnom vlasništvu u slučaju usvajanja Nacrta	24
1) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti dostupne u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima	26
2) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti dostupne u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama.....	36
3) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu Ministarstva finansija i njegovih organizacionih jedinica	37
4) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu ostalih ministarstava i njihovih organizacionih jedinica	38

5) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu ostalih javnih službi, javnih agencija, posebnih organizacija u okviru sistema državne uprave i njihovih organizacionih jedinica.....	39
6) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu samostalnih republičkih organa i nezavisnih tela i njihovih organizacionih jedinica.....	40
a) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu Državne revizorske institucije	40
b) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu tela za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći	42
7) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu pravosudnih organa, javnih izvršitelja, državnog pravobranilaštva i javnih beležnika	43

VI. Transformacija javnih preduzeća u društva kapitala – moguća prečica do potpunog obesmišljavanja prava javnosti da zna49

1) Javna preduzeća – osnivači i njihova ovlašćenja relevantna za promenu pravne forme	49
2) Javna preduzeća – promena pravne forme.....	50
3) Transformacija javnih preduzeća – primeri iz prakse i zaključci	51

VII. Odgovornost društava kapitala u javnom vlasništvu – mehanizmi kontrole od strane zainteresovane javnosti53

1) Odgovornost javnih preduzeća po Zakonu o javnim preduzećima	53
2) Odgovornost društava kapitala po Zakonu o privrednim društvima.....	56

VIII. Zaključci.....58

IX. Preporuke.....61

1) Preporuke za donosiocce odluka za promenu propisa:.....	61
2) Preporuke javnim institucijama za bolju primenu propisa:	61
3) Preporuke za zainteresovanu javnost	62

I. Uvod

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave („**Ministarstvo**“) je 5. februara 2018. godine započelo postupak javnih konsultacija za izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („**Zakon**“)¹ i predložilo nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („**Nacrt**“) nakon čega je usledila javna rasprava koja je završena 19. aprila 2018. godine.

Jedna od bitnijih (ako ne i najbitnija) izmena koju donosi Nacrt koji je predložilo Ministarstvo odnosi se na izuzimanje pojedinih (verovatno i javnosti najinteresantnijih) organa javne vlasti iz primene zakona ukoliko bi Nacrt bio usvojen.

Naime, za razliku od još uvek važeće odredbe Zakona koja predviđa da će se organom javne vlasti smatrati državni organ kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ, član 3 Nacrta, koji definiše „organe javne vlasti“, predviđa da se organom vlasti u smislu ovog Zakona *neće smatrati društva kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar.*

Sektor civilnog društva², ali i Poverenik za informacije od javnog značaja³ („**Poverenik**“) kao samostalan državni organ zadužen za primenu ovog Zakona, su se već izjasnili na Nacrt, pri čemu je navedena izmena koja se odnosi na novo (znatno ograničeno) definisanje organa javne vlasti ocenjena kao problematično rešenje sa napomenom da postoji prostor za unapređenje ovog predloženog zakonskog rešenja imajući u vidu pre svega osnovne principe, ali i svrhu Zakona koji bi (kako sam Zakon navodi) trebalo da uredi prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.

Mišljenje stručne javnosti i (barem dela) državnih organa je da se izdvajanjem „društva kapitala“ koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ (u daljem tekstu „**društva kapitala u javnom vlasništvu**“), iz kruga obveznika Zakona ide ne samo korak unazad u odnosu na postojeći nivo transparentnosti

1 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

2 Vidi <http://www.partners-serbia.org/komentari-i-sugestije-na-tekst-nacrta-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

3 Vidi saopštenje i mišljenje na internet prezentaciji Poverenika <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/3006-misljenje-poverenika-na-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.html>

u radu organa vlasti Republike Srbije, već se u znatnoj meri obesmišljava i sama svrha Zakona kao propisa koji bi trebalo da omogućiti ostvarenje zaštite interesa javnosti u slobodnom demokratskom poretku i otvorenom društvu.

Pri tome, imajući u vidu da je ovo možda i najbitnija izmena u Nacrtu, odnosno izmena sa najdalekosežnijim posledicama ako se u obzir uzmu njene implikacije na primenu ovog propisa i njegov domašaj, stiče se utisak da je postojala gotovo tendenciozna namera Ministarstva kao predlagača da se od primene potencijalno novog Zakona potpuno izuzmu upravo oni obveznici Zakona za koje je javnost u dosadašnjoj primeni pokazala veliki interes, jer se ista posredno ili neposredno finansiraju pre svega iz javnih sredstava a istovremeno imaju značajnu ekonomsku moć i uticaj na tržištu.

Pored problema koji već postoje u vezi sa primenom Zakona prema ovim subjektima – društvima kapitala u javnom vlasništvu (koji prema važećem Zakonu jesu obveznici istog), a koji se ogledaju u čestom i neosnovanom uskraćivanju informacija javnosti i uopšte slaboj spremnosti da daju odgovore na legitimne zahteve javnosti o njihovom poslovanju, vrlo je moguće očekivati i dodatne probleme koji mogu još više obesmisлити svrhu i funkciju ovog Zakona, ukoliko navedeni Nacrt postane predlog a potom i novi Zakon.

Naime, u slučaju usvajanja ovog Nacrta, dodatni problemi, nažalost, neće biti izostanak odgovora na zahteve javnosti da od društava kapitala u javnom vlasništvu dobije informacije od javnog značaja, jer će novom zakonskom definicijom, bez valjanog obrazloženja, biti isključeni upravo subjekti koji su do sada bili pod najvećom lupom javnosti odnosno društva kapitala u javnom vlasništvu.

Dakle, ostvarivanje opravdanog interesa javnosti da zna će biti ne samo ugroženo već u velikoj meri praktično suspendovano, a građani onemogućeni da dobiju bilo koje informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koja imaju ogroman značaj u ekonomskoj, ali i socijalnoj politici Republike Srbije.

Primena potencijalno novog zakona koji bi bio usvojen na osnovu Nacrta će nesporno biti dosta efikasnija imajući u vidu pre svega njegovu ograničenu primenu, ali će s druge strane svrha ovog propisa biti praktično obesmišljena, te bi naziv koji bi više odgovarao njegovoj pravoj prirodi mogao biti „*Zakon o ograničenom pristupu informacijama od javnog značaja*“.

Usvajanje navedene odredbe koja znatno ograničava definiciju organa javne vlasti bi dakle praktično biti negacija svih ustavnih i zakonskih načela o pravu javnosti da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavestavana o pitanjima od javnog značaja

odnosno da ima pravo na pristup informacijama koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja kao i društvima kapitala koja se finansiraju iz javnih sredstava⁴.

Cilj ovog istraživanja nije da ponovo ukaže na ovo (i po mišljenju Poverenika ali i stručne javnosti) neodgovarajuće zakonsko rešenje i na formalnu, neuobičajeno strogu pa čak i tendencioznu definiciju tih organa javne vlasti koja potpuno obesmišljava načelo propisa koji regulišu oblast slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, već da ponudi konkretna rešenja sa idejom da pomogne zainteresovanoj javnosti, pre svega novinarima, aktivistima, građanima, potencijalnim uzbunjivačima i svim drugim zainteresovanim licima kako bi (koliko je to moguće) spremno dočekali početak primene izmenjenog zakona (ukoliko predložene izmene u Nacrtu budu usvojene) i kako bi što uspešnije pokušali da nastave već do sada izazovan i često opstruisan nadzor nad radom subjekata koji će biti izuzeti iz opsega novog zakona.

Čak ukoliko i pomenuto predloženo zakonsko rešenje ne bude usvojeno, što bi svakako bilo povoljno rešenje pre svega za zainteresovanu javnost, ovo istraživanje svakako može doprineti daljem poboljšanju spremnosti javnosti da se bolje koristi primarnim ali i alternativnim načinima za prikupljanje informacija o radu društava kapitala u javnom vlasništvu, a sve sa ciljem ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna kako se troše javna sredstva!

4 Vidi Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006)

II. Subjekti koji neće biti obveznici prema Nacrtu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Kao što je već navedeno, Nacrt definiše „organe javne vlasti“ i predviđa da se organom vlasti u smislu ovog Zakona *neće smatrati društvo kapitala* koje posluje na **tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima**, bez obzira na to ko je njegov **član ili akcionar**.

Iako ova definicija deluje prilično jednostavno, zapravo je (namerno ili slučajno) složenija i sadrži nekoliko elemenata od kojih ćemo svaki kraće analizirati kako bi na kraju ovu definiciju razjasnili i učinili razumljivijom pre svega za zainteresovanu javnost uz objašnjenja njenih implikacija za primenu potencijalnog novog zakona.

1) Privredno društvo - društvo kapitala

Privredna društva, koja zakonski uređuje Zakon o privrednim društvima⁵ („**ZOPD**“), predstavljaju poslovne subjekte sa statusom pravnog lica koje osnivačkim aktom osnivaju pravna i/ili fizička lica i koja samostalno obavljaju delatnost proizvodnje, prodaje i vršenja usluga na tržištu u cilju sticanja dobiti.

Društvo ima ekonomsku samostalnost, jer slobodno bira predmet svojeg poslovanja, potrebne resurse i poslovne partnere, ali i pravnu samostalnost jer je poseban pravni subjekat i na toj osnovi stiče prava i obaveze odnosno ima određenu odgovornost.

ZOPD prepoznaje četiri glavne forme privrednih društava i to:

- ortačko društvo,
- komanditno društvo,
- društvo s ograničenom odgovornošću i
- akcionarsko društvo.

Ortačko i komanditno društvo predstavljaju društva lica, dok akcionarsko društvo („**AD**“) i društvo sa ograničenom odgovornošću („**DOO**“) predstavljaju društva kapitala.

⁵ Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018 i 95/2018)

Društva kapitala su preduzeća u kojima iščezavaju karakteristike društva lica i odlikuje ih dominacija interesa kapitala; u njima ne postoji odgovornost člana društva za obaveze društva prema trećim licima, već samo i isključivo obaveza snošenja rizika poslovanja do iznosa uloženog kapitala.

DOO u smislu ZOPD jeste privredno društvo koje osniva jedno ili više pravnih i/ili fizičkih lica, u svojstvu članova odnosno osnivača radi obavljanja određene delatnosti pod zajedničkim poslovnim imenom. Apsolutno identičan termin i pojam kao i termin „član” označava i termin „osnivač” i ova dva termina ne treba mešati i misliti da je “osnivač” samo onaj koji je osnovao DOO a da su „članovi” ostali koji su naknadno stupili u DOO.

Glavna karakteristika DOO jeste u tome što ovo privredno društvo odgovara za sve svoje obaveze celokupnom svojom imovinom dok osnivači/članovi DOO ne odgovaraju svojom imovinom za obaveze svog DOO već samo do visine svog uloga (za razliku od društva lica gde postoji mnogo veća odnosno potpuna odgovornost njihovih članova koji odgovaraju za obaveze društva imovinom društva, ali i ličnom imovinom).

AD u smislu ZOPD jeste privredno društvo koje osniva jedno ili više pravnih i/ili fizičkih lica u svojstvu akcionara radi obavljanja određene delatnosti, pod zajedničkim poslovnim imenom, čiji je osnovni kapital utvrđen i podeljen na akcije koje se u tu svrhu izdaju.

AD odgovara za svoje obaveze celokupnom imovinom, ali akcionari AD ne odgovaraju za obaveze društva, osim do iznosa ugovorenog, a neuplaćenog uloga u imovinu društva, što praktično znači da kada unesu ceo ulog koji su ugovorili u osnivačkom aktu svaka dalja odgovornost akcionara prestaje.

Ranije podela na zatvorena i otvorena AD više ne postoji u našem zakonodavstvu, ali i dalje postoji podela na javna (pravno lice čijim se vrednosnicama/akcijama javno trguje) i nejavna AD (pravno lice kod kojih ne postoji mogućnost kupovine akcija od strane pravnih ili fizičkih lica).

Napominjemo da u Republici Srbiji postoji obaveza da se određena privredna društva osnuju isključivo u pravnoj formi AD kao što su banke, osiguravajuća društva, berze i slično, ali da van te zakonske obaveze, AD nije toliko popularan oblik pravnog organizovanja društva te da se zapravo ogromna većina društava kapitala u Srbiji organizuje u pravnoj formi DOO.

Od privrednih društava (pa i društava kapitala) treba razlikovati javna preduzeća koja, iako stiču svojstvo pravnog lica upisom u registar u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj i postupak registracije privrednih društava, ipak imaju drugačiji pravni položaj koji nije uređen ZOPD već Zakonom o javnim preduzećima⁶ („ZJP“) koji reguliše javna preduzeća i druge oblike organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa (kako jedefiniše ZJP), a naročito osnivanje, poslovanje, upravljanje, imovina i druga pitanja od značaja za njihov položaj.

Javno preduzeće je dakle preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Međutim, treba naglasiti jeste da navedenu delatnost od opšteg interesa po ZJP može da obavlja i:

- DOO i AD čiji je jedini vlasnik javno preduzeće;
- društvo kapitala čiji je jedini vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala;
- drugo društvo kapitala i preduzetnik, kome je nadležni organ poverio obavljanje te delatnosti.

2) Tržište

Prilikom analize Nacrta, vidi se da je korišćena formulacija „*društva kapitala koja posluju na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima*“ pri čemu nije jezički jasno da li je predlagač mislio da definiše tržište kao opšti pojam ili kao pojam u skladu sa propisima o privrednim društvima (iako ovih propisa ima više jer delatnost privrednih društava nije isključivo regulisana ZOPD).

Ipak, logično je tumačenje da je predlagač mislio pre svega na tržište definisan kao opšti pojam, a da se prilikom pominjanja poslovanja u skladu sa propisima o privrednim društvima misli pre svega na poslovanja društva kapitala, a ne na definiciju tržišta (jer ZOPD ne definiše tržište ali pominje tržište kapitala koje je pak regulisano drugim propisom).

⁶ Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, br. 15/2016)

Jedina opšta zakonska definicija tržišta može se naći u Zakonu o trgovini⁷ („**ZOT**“) koji tržište definiše kao institucionalno uređen odnos između subjekata ponude i tražnje sa ciljem prometa robe i usluga dok trgovinu definiše kao skup poslovnih aktivnosti prometa robe, odnosno usluga sa ciljem ostvarivanja dobiti, kao i drugog društveno-ekonomskog cilja.

U smislu definicije tržišta treba pomenuti i Zakon o zaštiti konkurencije⁸ („**ZZK**“) koji definiše relevantno tržište kao tržište koje obuhvata relevantno tržište proizvoda na relevantnom geografskom tržištu.

Definicija tržišta na koju se osvrće i sam Nacrt je vrlo bitna jer upravo značajan broj privrednih subjekata koji su u javnoj svojini, iako posluje na tržištu, zapravo na istom ima ili monopol ili dominantan položaj uz nikakvu ili nedovoljnu razvijenu konkurenciju, tako da zbog svoje tržišne snage može da posluje na relevantnom tržištu u značajnoj meri nezavisno u odnosu na stvarne ili potencijalne konkurente, kupce, dobavljače ili potrošače.

Navedena okolnost dovodi u pitanje opravdanje predlagača izneto prilikom unošenja nove definicije „organa javne vlasti“ u Nacrt. Naime, prilikom obrazloženja ove izmene predlagač se pozivao na poštovanje ustavnog načela jednakosti u poslovanju, jer se „posebna obaveza objavljivanja osetljivih poslovnih informacija na **konkurentnom tržištu** nametala samo onim privrednim društvima čiji je član ili akcionar „državni organ“, usled kojeg društva u javnoj svojini nisu pod jednakim uslovima mogla da učestvuju u tržišnoj utakmici sa svojim konkurentima, odnosno time je smanjivana njihova sposobnost poslovanja na otvorenom tržištu“.

Međutim, ako se ima u vidu da veliki ili čak preovlađujući broj ovih društava iako nesporno posluje na tržištu, ipak ne posluje na konkurentnom tržištu ili posluje na tržištu sa znatno ograničenom konkurencijom, dolazi se do zaključka da njihova sposobnost poslovanja na otvorenom tržištu zapravo i ne može biti ugrožena zahevima javnosti da dobiju pristup određenim informacijama koje su pre svega od javnog značaja te stoga ne postoji ni opravdanje da se ograniči pravo javnosti da dobije informacije od ovih društava.

Pored toga, kako se napominje i u mišljenju Poverenika⁹, upravo predlog da se ova društva kapitala u javnom vlasništvu izuzmu iz dosadašnjeg režima (koji svakako i do sada nije najbolje funkcionisao, imajući u vidu aktivnu opstrukciju određenih

7 Zakon o trgovini („Službeni glasnik RS“ br. 53/2010, 10/2013 i 44/2018 - dr. zakon)

8 Zakon o zaštiti konkurencije („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013)

9 Vidi saopštenje i mišljenje na internet prezentaciji Poverenika- <https://urlz.com/FgJ38>

društava kapitala u javnom vlasništvu da i kao obveznici zakona dostave određene informacije) narušava ovo ustavno načelo svima onima koji nemaju privilegiju da „*svoj uspeh duguju udelu države u svom kapitalu, a eventualni neuspeh nadoknade iz državnog budžeta*“.

3) Zaključak

Imajući u vidu predloženu spornu zakonsku definiciju „organa javne vlasti“, koja iako po nazivu možda jezički pre svega odgovara zapravo organima javne vlasti, a ne i društvima kapitala koja su u javnom vlasništvu, može se izvesti zaključak da se iz nadležnosti potencijalnog zakona (ukoliko Nacrt bude usvojen), izuzimaju praktično sva društva kapitala i to ona:

- koja su organizovana u pravnoj formi DOO ili AD bez obzira na njihovu delatnost ili svrhu osnivanja,
- koja posluju na tržištu (bilo da na istom imaju monopol ili dominantni položaj),
- koja bilo da su u potpuno privatnoj svojini bilo da u svom kapitalu ili finansiranju imaju 1% ili 100% učešća Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

Navedeno rešenje je posebno problematično kada se ima u vidu da se delatnost od opšteg interesa može obavljati ne samo u formi javnog preduzeća (koja i po Nacrtu ostaju njegovi obveznici), već i drugim pravnim formama, uključujući tu i društva kapitala koja pak po Nacrtu neće biti njegovi obveznici. Ovo dovodi do apsurdne situacije u kojoj javnost neće imati pravo da dobije informacije od javnog značaja čak i ukoliko se radi o društvima koja se bave opštim interesom ukoliko su ona organizovana u formi društva kapitala (koju pravnu formu Nacrt potpuno isključuje kao obveznika) što bi bio posebno veliki udar na pravo javnosti na transparentni uvidu u finansiranje delatnosti od opšteg interesa.

Na kraju, naglašavamo da već postojeća zakonska rešenja daju mogućnost da pravo javnosti da dobije određene informacije ograniče kad god to zahteva neki pretežniji legitimni interes. S tim u vezi, navedenom rigidnom definicijom predložnom u tekstu Nacrta se zaista dovodi do prekomernog ograničavanja odnosno gotovo ukidanja prava javnosti da bude, po zahtevu, obavestena o radu društava kapitala koja su posredno ili neposredno u javnom vlasništvu.

III. Informacije u vezi sa radom društava kapitala u javnom vlasništvu koje će (bez obzira na Nacrt) biti dostupne zainteresovanoj javnosti

Dobijanje informacija od javnog značaja od društava kapitala u javnom vlasništvu se i do sada za zainteresovanu javnost pokazalo kao mukotrpan posao u kojem su navedena društva, bez obzira na obavezu da te informacije dostavljaju, pokazala visok stepen nesaradnje, ali i maštovitosti prilikom iznalaženja izgovora za nepostupanje po zakonitim zahtevima zainteresovane javnosti.

Ukoliko predloženi Nacrt postane novi zakon, i na snagu stupi sporna odredba koja predviđa da se organom vlasti u smislu zakona ne smatra društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar, to praktično znači da veliki broj društava koja su na bilo koji način i u bilo kom delu u javnom vlasništvu prestaju da budu obveznici zakona te da ona neće biti u obavezi da postupaju po zahtevima za dobijanje informacija od javnog značaja, po postupku i po pravilima propisanim novim zakonom.

U tom slučaju postavlja se legitimno pitanje— koje informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu će zapravo biti dostupne javnosti, tačnije koje informacije će javnost moći da dobije od strane društava kapitala odnosno koje informacije će već sama društva učiniti dostupnim javnosti i koja će ih moći dobiti bez pozivanja na zakon i naposljetku koji su potencijalno alternativni načini dobijanja informacija.

Ovde treba naglasiti da sporna odredba predložena u Nacrtu ne predviđa da postoji zabrana da se određenoj informaciji od javnog značaja pristupi već samo ukida obavezu društvima kapitala u javnom vlasništvu da postupaju po zahtevima zainteresovane javnosti. U praktičnom smislu, Nacrt ne uvodi zabranu da se dođe do određene informacije nego izostanak obaveze jednog određenog subjekta da pruži određenu informaciju (dakle u materijalnom smislu svojevrsna zabrana pristupa određenoj informaciji na osnovu diskrecione odluke društva za koju, imajući u vidu dosadašnju praksu, postoji osnovana pretpostavka da će biti negativna).

Dakle, informacija od javnog značaja koja se tiče ovih društava je slobodna, ali Nacrt praktično ukida glavni kanal putem kojeg se moglo doći do te informacije. Same informacije od javnog značaja koje su u posedu društva se po prirodi stvari dakle mogu nalaziti kod drugih društava, organa javne vlasti ili na nekim trećim mestima, odakle takođe mogu biti (pod određenim uslovima) zatražene.

Iako na prvi pogled ova konstatacija deluje utešno, jer su informacije od javnog značaja i dalje dostupne, odnosno nisu u potpunosti tajne, ipak bi put do tih informacija, pored toga što je do sada bio izazovan, usvajanjem Nacrta mogao biti u velikom broju slučajeva ili potpuno onemogućen ili znatno otežan.

Čak i uz pretpostavku da se veliki broj informacija od javnog značaja koje se tiču društava kapitala u javnom vlasništvu nalazi kod nekog drugog društva, organa javne vlasti koje je obveznik zakona ili kod nekog drugog državnog organa, u odsustvu obaveze društva kapitala u javnom vlasništvu da na zahtev javnosti odgovori, veliki izazov u pronalazenju tih informacija predstavljaju pitanja na koja javnost mora znati odgovor kako bi mogla da računa na blagovremeno dobijanje ispravne informacije od određenog lica i to:

- Koje lice odnosno državni organ kao obveznik Zakona ima određenu informaciju?
- Koji tačno informaciju ima obveznik Zakona i u kom obimu i obliku?
- Kada se ta informacija zaista nalazi kod određenog obveznika Zakona?

U tom smislu, ukoliko bi Nacrt postao važeći zakonski tekst, može se doći do sledeće kvalifikacije informacija od javnog značaja do kojih bi zainteresovana javnost mogla doći:

- manji deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji je dostupan javnosti kroz obaveznu ili svojevoljnu objavu određenih podataka od strane samih društava,
- ograničeni deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji može biti dostupan javnosti, ali za koji se mora znati kod koga se nalaze, u kom obliku i obimu, i kada se nalaze da bi istim slobodno pristupilo, i
- najobimniji deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji zainteresovanoj javnosti nikada neće biti dostupan (bilo iz razloga što navedena informacija nije objavljena ili iz razloga što javnost ne zna gde, kada i od koga bi tu informaciju mogla zatražiti).

1) Primeri informacija koje će biti dostupne javnosti

Što se tiče prve gorenavedene kategorije, dakle informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji je dostupan javnosti kroz obaveznu ili svojevoljnu objavu određenih podataka od strane samih društava, napominjemo da su privredna društva, bez obzira na njihovu vlasničku strukturu prema ZOPD u obavezi da određena akta i dokumenta u određenom roku¹⁰ čuvaju u svom sedištu ili na

10 Dokumente i akte iz stava 1. tač. 1) do 5), 8), 9) i 12) člana 464 ZOPD društvo čuva trajno, a ostala dokumenta i akte iz stava 1. ovog člana najmanje pet godina, nakon čega se čuvaju u skladu sa propisima o arhivskoj građi.

drugom mestu koje je poznato i dostupno svim direktorima i članovima nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno.

Naime, društva su u obavezi da čuvaju:

- osnivački akt;
- rešenje o registraciji osnivanja društva;
- statut i sve njegove izmene i dopune;
- opšte akte društva;
- zapisnike sa sednica skupštine i odluke skupštine;
- akt o obrazovanju svakog ogranaka ili drugog organizacionog dela društva;
- dokumenta koja dokazuju svojinu i druga imovinska prava društva;
- zapisnike sa sednica odbora direktora, odnosno izvršnog odbora i nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno;
- godišnje izveštaje o poslovanju društva i konsolidovane godišnje izveštaje;
- izveštaje odbora direktora, odnosno izvršnog odbora i nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno;
- evidenciju o adresama direktora i članova nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno;
- ugovore koje su direktori, članovi nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno, ili sa njima povezana lica u smislu ovog zakona, zaključili sa društvom.

ZOPD propisuje pristup aktima i dokumentima društva tako što obavezuje upravljanje društva da određena akte i dokumenta kao i finansijske izveštaje društva stavi na raspolaganje svakom akcionararu, kao i ranijem akcionararu za period u kojem je bio akcionar, na njegov pisani zahtev, radi vršenja uvida i kopiranja o svom trošku, tokom radnog vremena pri čemu ovo pravo akcionara može biti ograničeno samo u meri u kojoj je to potrebno radi uobičajene identifikacije akcionara. U slučaju da društvo ne postupi po zahtevu akcionara isti ima pravo da od suda traži da naloži društvu da postupi po zahtevu.

Dakle, u teoriji, čak i u slučaju društava kapitala koja su u javnom vlasništvu bi svojim akcionarima (što je u dosta slučajeva veliki broj građana kao što je primer sa društvom Telekom Srbija AD Beograd) morali da učine dostupnim gorenavedene (mada za zainteresovanu javnost svakako nedovoljne i pre svega vrlo opšte) informacije.

Međutim i pored ovog prava da se pristupi podacima društva, lice koje takav pristup ostvari ipak iste ne može da objavi, kako to ZOPD definiše „na način kojim bi nanelo štetu društvu ili njegovom ugledu.“

Nadalje, za informacije i akte koji nastaju u radu društava i dalje postoji obaveza za dostavljanje drugim institucijama koje imaju kontrolnu ulogu. Ukoliko te druge institucije jesu obveznici pristupa informacijama, to znači da je praktično moguće pribavljanje informacija i dokumenata koja nastaju u radu od strane društava kapitala, a koji se nalaze u posedu drugih institucija u Republici Srbiji koje opcije smo analizirali u nastavku ovog istraživanja.¹¹

Pored gorenavedenih informacija, postoji mogućnost da će zainteresovanoj javnosti takođe biti dostupne informacije koje društva kapitala koja su u javnom vlasništvu i sama mogu objavljivati javnosti putem raznih kanala komunikacije, preko svojih internet prezentacija itd.

Naglašavamo da društva kapitala u javnom vlasništvu i dalje mogu da odobravaju zainteresovanim licima da izvrše uvid u dokumenta društva odnosno da postupaju po zahtevima za pristup podacima od javnog značaja bez obzira što ih novi zakon (ukoliko Nacrt bude usvojen) na to ne bi obavezivao. Međutim, imajući u vidu dosadašnju praksu društava kapitala u javnom vlasništvu, koja su i uz zakonsku obavezu da dostave informacije nerado takve informacije dostavljale, kao i opšti nivo kulture komunikacije i transparentnosti, nije za očekivati da će ta društva započeti sa ovakvom praksom.

2) Praksa objave informacija od strane određenih društava kapitala u javnom vlasništvu

a) *Telekom Srbija AD Beograd*

Telekom Srbija AD Beograd („**Telekom**“) u svom radu primenjuje odredbe ZOPD, ZJP ali i propise međunarodnih organizacija i udruženja kojima pristupa (pri čemu se navedeni propisi u najvećoj meri odnose na pravila rada, preventivno delovanje protiv korupcije i pravila izveštavanja). Prema ovih propisima, AD preuzima na sebe obavezu javnog objavljivanja određenog broja informacija u vezi sa poslovanjem, obaveštavanje zaposlenih i javnosti u vezi sa detaljima poslovanja.

11 Zakon predviđa da obveznik pristupa informacijama od javnog značaja mora da dostavi svaku informaciju koja se nalazi u dokumentu koji ima u svom posedu, bez obzira na to da li je takav dokument direktno nastao u radu samog primaoca zahteva, ili mu se iz nekog drugog razloga nalazi kod njega u posedu (na primer Izveštaj o radu javnog preduzeća u posedu osnivača – Republike Srbije). Veoma je bitno naznačiti da je za pristup informacijama od javnog značaja bitno posedovanje samog dokumenta s obzirom na činjenicu da je (sam posed) dovoljan za opravdanje teze da je takav dokument vezan za rad primaoca zahteva iako nije direktno nastao od strane primaoca zahteva za pristup informacijama. Samo posedovanje dokumenta znači da je vezan za određeni rad koji je organ javne vlasti izvršio.

U skladu sa Globalnim dogovorom za UN¹², Telekom ističe posebna pravila i rad na suzbijanju i sprečavanju korupcije i podmićivanja, te se obavezuje da će preko svojih organa preduzimati mere.¹³ Od predviđenih mera, posebno izdvajaju interna pravila u vezi sa obelodanjivanjem informacija, pokretanjem odgovarajućih pravnih postupaka za utvrđivanje odgovornosti za korupciju.

Ukoliko društvo nastavi da primenjuje pravila drugih organizacija na evropskom ili globalnom nivou, ima osnova da se zaključi da bi određeni deo informacija ostao javan, bez obzira na moguće uskraćivanje pristupa informacijama.

Na svojoj internet stranici, Telekom je objavio i svoj statut kao i osnivački akt. Od 44. sednice koja je održana 9. marta 2018. godine, objavljuju se podaci o održanim sednicama, i to: pozive i materijale za sednice, spisak prisutnih, zapisnike, odluke i izveštaje za sednica.¹⁴ Pored toga, Telekom objavljuje izveštaje o društvenoj odgovornosti.¹⁵

U izveštajima o poslovanju navodi se da Telekom poštuje transparentnost svog poslovanja uz ispunjavanje predviđenih obaveza, u pogledu izveštavanja i objavljivanja tačnih i potpunih informacija, uz poštovanje principa redovnog i blagovremenog informisanja putem svoje internet stranice. Akcionari i javnost se putem internet stranice Telekoma izveštavaju o finansijskim rezultatima, kao i o svim bitnim događajima u vezi sa društvom, za koje je obaveza takvog izveštavanja predviđena važećim zakonskim propisima i internim aktima Telekoma.¹⁶

Osim u uzorkovanim delovima poslovanja drugih obveznika sa kojima Telekom Srbija ima ugovor i poslovnu saradnju, nije uočeno da je Državna revizorska institucija („DRI“) do sada radila reviziju poslovanja Telekoma.

12 Globalni dogovor Ujedinjenih nacija predstavlja dobrovoljnu inicijativu koja uključuje predstavnike kompanija, akademskih institucija, civilnog društva, gradova i sindikata koji su svoje delovanje posvetili poštovanju deset univerzalnih principa iz oblasti ljudskih prava, radnih prava, zaštite životne sredine i borbe protiv korupcije – vidi <http://www.ungc.rs/>

13 Izveštaj za Globalni dogovor UN za 2017. Telekoma Srbija http://www.ungc.rs/docs/reports/2018/Telekom_Srbija_Izve%C5%A1taj_za_Globalni_dogovor_final_2017.pdf

14 Izveštavanje, odluke, sednice skupštine, isplata dividendi i Kodeks korporativnog upravljanja <https://mts.rs/O-Telekomu/Investitori-i-akcionari?tab=317/558>

15 Izveštaji o društvenoj odgovornosti Telekoma Srbija <https://mts.rs/O-Telekomu/Izvestaji-o-drustvenoj-odgovornosti>

16 Konsolidovani izveštaji o poslovanju za prethodne godine se redovno objavljuju <https://mts.rs/Binary/767/Konsolidovani-godisnji-izvestaj-o-poslovanju-za-2017.-godinu.pdf>

Izveštaji o reviziji izvršenoj od strane nezavisnih revizora, u skladu sa zakonskim obavezama https://static.mts.rs/pdf/poslovanje/TelekomSrbija_Pojedinacni_Statutarni_2016.pdf?d=False&h=636349493435600000

Od drugih organa javne vlasti u sredstvima javnog informisanja uočeno je postojanje pravnih postupaka između Republičke agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge („RATEL“) i Telekom¹⁷.

Naime, RATEL daje saglasnost na visinu tarifa koje primenjuje Telekom koji je u prethodnom periodu, nezadovoljan postupanjem podneo 11 tužbi protiv RATEL-a u vezi sa zahtevima za izdavanjem licenci i visinom tarifa. Ovi postupci mogu da budu dobar primer informacija o radu društva i podataka koje je moguće pribaviti kod drugog organa javne vlasti. Agencija za privatizaciju bila je zadužena za prenošenje akcija na bivše i sadašnje zaposlene u Telekomu, a podaci o privatizaciji dela preduzeća, tabela sa proračunom koliko se akcija dobija po godini staža objavljena je na internet stranici Agencije.

Međutim, Agencija za privatizaciju prestala je sa radom 1. februara 2016. godine, dok su njena zaduženja, prava i obaveze u različitim delokruzima njenog rada preuzeli Ministarstvo nadležno za poslove privrede i Agencija za vođenje sporova u postupku privatizacije.¹⁸

Telekom je do 2013. godine objavljivao javne nabavke na Portalu javnih nabavki a pri tom učestvuje i kao ponuđač u postupcima javnih i drugih nabavki. Podaci se mogu pronaći i u predmetima Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, gde se Telekom pojavljuje kao podnosilac zahteva za zaštitu prava ili kao odabrani učesnik od strane naručioca protiv kojeg je podnet zahtev. Na svojoj internet stranici Telekom objavljuje pozive za podnošenje ponuda u postupcima nabavki.¹⁹

17 Na ovom mestu možemo takođe pomenuti da iako je rad RATEL-a u principu javan te da je isti dužan da Agencija je dužna da, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita podataka oličnosti, zaštita tajnih podataka i poštujući poslovnu tajnu, na svojoj Internet stranici, beznaknade, učini javno dostupnim donete akte, kao i druge potpune i ažurne podatke i informacije iz svog delokruga. Međutim, iako je RATEL ovlašćen da traži od operatora podatke i informacije koji su joj potrebni radi obavljanja poslova iz njene nadležnosti ovi podaci se smatraju poslovnom tajnom skladu sa Zakonom o elektronskim komunikacijama i drugim propisima.

18 Ministarstvo nadležno za poslove privrede preuzelo je od Agencije za privatizaciju - prava i obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu, koji su u funkciji obavljanja poslova utvrđenih Zakonom, kao i zaposlene raspoređene na poslovima privatizacije, tržišta kapitala i kontrole izvršenja ugovornih obaveza.

Agencija za vođenje sporova u postupku privatizacije (smatra se pravnim sledbenikom Agencije za privatizacije, u sudskim i drugim postupcima. Danom početka rada, Agencija za vođenje sporova preuzela je od Agencije za privatizacije - prava i obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu, koji su u funkciji zastupanja u postupcima kao i zaposlene raspoređene na poslovima zastupanja.

19 Pozivi za podnošenje ponuda u postupcima nabavki <https://mts.rs/O-Telekomu/Tenderi-i-oglasitab=tab-one>

b) *Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije i povezana društva*

Najviše podataka o radu javnog preduzeća Elektroprivreda Srbije („**EPS**“) i povezanih društava mogu se naći kod osnivača koja prava ostvaruje Vlada Republike Srbije.

Naime, prema statutu, EPS predlaže osnivaču donošenje odluke o promeni pravne forme i izmeni osnivačkog akta društva. Takođe, od osnivača traži i saglasnost na predlog izveštaja o realizaciji godišnjeg programa poslovanja javnog preduzeća, godišnji plan i program poslovanja dostavlja se osnivaču najkasnije do 1. 12. tekuće godine za narednu godinu.

EPS sprovodi javne nabavke prema podacima koji se nalaze na Portalu javnih nabavki, traže mišljenja Uprave za javne nabavke, podnose izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama, podnose zahteve za zaštitu prava kao učesnici u postupcima i protiv njih kao naručilaca su podneti zahtevi za zaštitu prava.

Pored toga, Agencija za energetiku daje saglasnost na cene nestandardnih usluga (EPS Distribucija DOO Beograd) pa se i kod ove agencije mogu naći određeni podaci u vezi sa poslovanjem EPS odnosno njegovih povezanih lica.

c) *Železnice Srbije AD Beograd*

Statut društva Železnice Srbije AD Beograd („**Železnice**“) predviđa davanje različitih oblika saglasnosti od strane osnivača odnosno Vlade Republike Srbije.

Iz praktičnog rada i poslovanja, može se zaključiti da Vlada kao osnivač i resorno ministarstvo nalaže direktorima železničkih preduzeća da podnesu izveštaj o svim detaljima događaja koji su mogli da ugroze bezbednost građana a koji izveštaji pak mogu biti zahtevani od strane osnivača koji su kao državni organi nesporno obveznici zakona (kako po važećem Zakonu tako i po predloženom Nacrtu).

Pored gorenavedenog izveštaja, Železnice su obavezne da sačinjavaju i osnivaču podnose izveštaje o poslovanju, godišnje izveštaje o stepenu realizacije programa poslovanja, finansijske izveštaje i konsolidovane izveštaje o poslovanju i ostale akte.

Železnice su jedno od društava koje sprovodi javne nabavke a takođe mogu biti subjekt revizije od strane DRI (imajući u vidu i izveštaj iz 2014. godine).

d) *Javno preduzeće „Putevi Srbije“*

JP „Putevi Srbije“ („**Putevi Srbije**“) osnovano je shodno Zakonu o javnim putevima od strane osnivača Vlade Republike Srbije i u skladu sa statutom, podnose svom osnivaču Izveštaj o realizaciji Godišnjeg programa poslovanja, dok Izveštaj o redovnosti komercijalnih transakcija, podnose Ministarstvu finansija.

Putevi Srbije sprovode javne nabavke, objavljuju podatke o postupcima javnih nabavki na Portalu javnih nabavki, a takođe dostavljaju izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama Upravi za javne nabavke.

e) *Državna lutrija Srbije DOO Beograd*

„Državna lutrija Srbije“ DOO Beograd („**Lutrija**“) , osnovana je odlukom Vlade Republike Srbije, dok je osnivač Republika Srbija sa vlasništvom 100% kapitala, za koju, na osnovu zakonskog ovlašćenja, osnivačka prava vrši Vlada Republike Srbije.

Na internet stranici Lutrije objavljen je Izveštaj o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz godišnjeg plana poslovanja za period 01.01.-31.12.2018. godine, kao i Godišnji plan poslovanja za 2019. godinu.

Lutrija kao društvo treba odobrenje osnivača u vezi sa odlučivanjem o statusnim promenama i ulaganju kapitala, predlozima na donošenje odluka o promeni pravne forme, konkurse za direktora, odluku o imenovanju direktora. Pored toga Lutrija u svom radu primenjuje i Zakon o budžetskom sistemu i Zakon o budžetu te se u tom smislu od Trezora mogu tražiti informacije o prihodu i rashodu korisnika.

Lutrija u svom radu sprovodi postupke javnih nabavki koji se objavljuju na njihovoj internet stranici²⁰, kao i na Portalu javnih nabavki te su u tom smislu jedan od subjekata protiv kojih se podnose zahtevi za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Lutrija svoje poslovanje finansira u potpunosti sopstvenim izvorima sredstava koja ostvaruje u svom redovnom odgovornom poslovanju, uz poštovanje svih relevantnih zakonskih ograničenja. Iz ostvarenog prometa redovno se izdvajaju sredstva u visini 60% za Budžet Republike Srbije na razliku između uplata i isplata fondova dobitaka, u skladu sa Zakonom o igrama na sreću²¹. Rashodi fondova dobitaka se obračunavaju u zavisnosti od vrste igre u iznosu od 50%-70% ostvarenog prometa.

20 Vidi <https://www.lutrija.rs/AboutUs?pageID=5>

21 Zakon o igrama na sreću („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011, 93/2012 - dr. zakon, 30/2018 i 95/2018)

Po osnovu prometa od priređivanja igara na sreću Lutriji preostaje samo oko 18% za pokriće svih troškova poslovanja i za ulaganja u akcije koje bi unapredile poslovanje.

Bez obzira na ostvarene neto rezultate iz kojih se obavezno uplaćuje 50% i više u Budžet Republike Srbije, svakog meseca se uplaćuje naknada za priređivanje, koja na godišnjem nivou dostiže cifru i do 2.000.000.000 dinara.

f) *Air Serbia AD Beograd*

Nacionalni avio-prevoznik Ujedinjenih Arapskih Emirata, EtihadAirways, Jat Airways i Vlada Republike Srbije objavili su 2013. godine odluku o strateškom partnerstvu prema kojoj društvo EtihadAirways kupuje 49% udela u Jat Airways-u, a Jat Airways postaje Air Serbia AD Beograd („**Air Serbia**“).

Iako je Air Serbia jedno od društava koje se i dalje pretežno finansira iz javnih sredstava te je stoga bilo pod lupom javnosti koja je (najčešće neuspešno) tražila dostavljanje informacija od javnog značaja, Air Serbia, sem podataka koje je u obavezi da objavljuje u skladu sa ZOPD i ostalim propisima, ne objavljuje podatke o svom radu.²²

22 Vidi <https://www.airserbia.com/sr-RS/o-nama>

IV. Informacije koje društva kapitala u javnom vlasništvu (prema Nacrtu) neće biti u obavezi da učine dostupnim javnosti

Pored informacija koja su društva i dalje obavezna da objavljuju bilo pod uslovima iz drugih propisa bilo svojevolumno, postoji velika bojazan da određene informacije, za koje je javnost u dosadašnjoj praksi pokazivala najveće interesovanje, postanu u potpunosti zatvorene imajući u vidu da su društva kapitala u prethodnom periodu uglavnom izbegavala da postupaju po primljenim zahtevima za pristup informacijama ili nisu dostavljala tražene informacije pa je za očekivati da će nastaviti sa takvom praksom (pogotovu što bi im novi zakon davao pokriće za takvo postupanje).

Kao što smo već pomenuli, neke od ovih podataka u formalnom smislu biće moguće zatražiti i od drugih institucija kod kojih bi u tehničkom smislu mogli da se nalaze (imajući u vidu ulogu određenih državnih organa prilikom davanje saglasnosti, odobrenja i dozvola kao i prilikom kontrole raznih oblika poslovanja od strane inspekcija, nezavisnih tela, tužilaštva i policije).

Međutim, bez obzira na gorepomenutu mogućnost koja, kao što smo ranije naveli, nosi određene poteškoće, postoji velika verovatnoća da će veliki deo informacija ostati nedostupne za javnost od kojih izdvajamo sledeće za koje je javnost u dosadašnjoj praksi pokazivala veliku zainteresovanost i to:

- Informacije o sklopljenim poslovnim ili drugim ugovorima sa drugim pravnim licima (posebno informacije o investicionim ugovorima), podaci o izmenama i dopunama postojećih sačinjenih ugovora;
- Prateći dokumenti uz poslovne ugovore, studije, analize i procene uspešnosti koje prethodne sklapanju sporazuma i ugovora, izveštaji ili analize o izvršenju investicionih ugovora;
- Memorandumi ili sporazumi o saradnji sa drugim institucijama ili pravnim licima;
- Informacije o angažovanju određenih lica u izvršenju poslova, podaci o zapošljavanju, akti o unutrašnjoj sistematizaciji;
- Podaci o primljenoj državnoj pomoći, dobijenim subvencijama, potraživanjima i otpisima potraživanja, stvarnim dugovima, izvršenim ili primljenim donacijama,
- Informacije o postupcima javnih i drugih nabavki koje nisu obuhvaćene Zakonom o javnim nabavkama („ZJN“)²³, podaci o investicijama, druge na-

23 Čini se da će nabavke na koje se ne primenjuje Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i

bavke koje društva sprovode;

- Ukoliko društvo kapitala ne sprovodi javne nabavke, podaci o sprovođenju postupaka nabavki (radova, dobara ili usluga);
- Podaci o sprovedenim internim kontrolama.

Informacije i dokumenti za koje postoji opravdani interes javnosti da budu objavljeni nisu predmet direktne zabrane, i to znači da su ti akti u trenutku traženja i dalje javni. U tom smislu, jedan od problema mogu da budu drugi osnovi koji sprečavaju pristup podacima koji se odnose na poverljivost informacija društava kapitala koje se nalaze u posedu drugih organa i institucija koji imaju obavezu postupanja po pristupu informacijama od javnog značaja, ali i zaštititi podataka o ličnosti.

Međutim, poverljivost takvih dokumenata nije opšta niti automatska, već se vezuje za posebne i vanredne slučajeve i mora se razmatrati od slučaja do slučaja (npr. Zakon o tajnosti podataka, „ZTP“)²⁴, a sama oznaka poverljivosti dodeljuje se u postupku nastanka samog dokumenta, znatno ređe naknadno.²⁵ Organ javne vlasti koji u svom posedu ima takve dokumente ili informacije niti može to da razmatra, niti je to njegova obaveza. Njegova obaveza je da utvrdi da li poseduje tražene dokumente, te ukoliko jeste tako, da ih dostavi podnosiocu zahteva.

Ipak, opšti je zaključak je da će najobimniji deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu zainteresovanoj javnosti nikada neće biti dostupan (bilo iz razloga što navedena informacija nije objavljena ili iz razloga što javnost ne zna gde, kada i od koga bi tu informaciju mogla zatražiti) tako da u odsustvu glavnog kanala za dobijanje tih informacija (od samih društava kapitala u javnom vlasništvu) na raspolaganju javnosti ostaju alternativni putevi koju mogu biti manje ili više delotvorni.

68/2015) po članu 7 ZJN ili postupci za koje se utvrdi poseban interes da ostanu van domašaja javnosti ostani poptuno zatvoreni

24 Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, br. 104/2009)

25 Ovlašćeno lice u skladu sa ZTP određuje tajnost podatka prilikom njegovog nastanka, odnosno kada organ javne vlasti započne obavljanje posla čiji je rezultat nastanak tajnog podatka (član 2), ali je to u određenim slučajevima moguće učiniti i naknadno.

V. Neki alternativni načini za dobijanje informacija u vezi sa radom društava kapitala u javnom vlasništvu u slučaju usvajanja Nacrta

Nakon opšteg pregleda informacija koje bi u slučaju usvajanja Nacrta i dalje bile dostupne javnosti kao i pregleda informacija koje bi najverovatnije javnosti bile uskraćene, postavlja se pitanje da li zainteresovana javnost može doći do informacija koje su od opšteg interesa na druge alternativne načine imajući u vidu ostalo važeće zakonodavstvo i obaveze državnih organa na koje Nacrt ne bi uticao ali i ranije pomenute izazove u smislu pronalaženja informacija.

Ovde treba još jednom naglasiti da navedene predstavljene alternative, koliko god u određenim slučajevima mogu biti delotvorne, zapravo nisu i ne mogu predstavljati zamenu za funkcionalni okvir zahtevanja informacija od javnog značaja od društava kapitala koje bi trebalo da uređuje Zakon, a koje Nacrt u odnosu na društava kapitala u javnom vlasništvu praktično suspenduje.

Dakle, bez obzira na alternative i istraživačke opcije koje (iako otežano) ipak i dalje daju mogućnost javnosti da do određenih informacija dođe, kao i činjenicu da informacije same do sebi nisu skrivene ali jeste ukinuto pravo njihovog zahteva od ovih društava kapitala, udar na princip otvorenog društva i transparentnosti ukoliko bi Nacrt bio usvojen ne može biti sporan.

Alternative koje su u nastavku predstavljene u tom smislu predstavljaju samo poslednju, iako potpuno nedovoljnu branu, mogućnosti ukidanja ili znatno ograničenja odgovornog i transparentnog rada društava kapitala u javnom vlasništvu!

U svojoj primeni, rad društva kapitala koja su predmet ovog istraživanja se pre svega uređuje ZOPD i Zakonom o javnim preduzećima („ZJP“).

Kao u odnosu na druga pravna lica, i na njih se primenjuju sve druge odredbe koje uređuju pravila poslovanja, izveštavanje, radne odnose, druge upravne ili sudske postupke koje vode i slično, tako da se kod drugih organa nalaze određeni podaci koji izvorno nastaju u radu društava kapitala. Takvi podaci mogu da se podele na one koji su obavezni da se nađu u posedu drugih organa javne vlasti, dok drugi zahtevaju ispunjavanje određenih uslova.

S obzirom na to da predloženo rešenje iz Nacrta upućuje na društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa i primenjuju pravila ZJN²⁶, istraživanjem su u prvom delu obuhvaćene najpre informacije i dokumenti koji nastaju u skladu sa odredbama ZJP koji dakle regulišu rad javnih preduzeća koji predstavljaju velike i značajne ekonomske subjekte.

Prema tome, u ovom delu istraživanja ćemo pokušati u meri u kojoj je to moguće da utvrdimo:

1. Koje vrste informacija i dokumenata koji nastaju u radu društava kapitala u javnom vlasništvu/javnih preduzeća se nalaze kod drugih organa javne vlasti i samim tim mogu da budu predmet pristupa informacijama od javnog značaja?
2. Koji organi javne vlasti i institucije imaju u svom posedu informacije i dokumentaciju koja nastaje u radu društava kapitala u javnom vlasništvu i javnih preduzeća na republičkom i lokalnom nivou²⁷?

Ovde napominjemo da je vrlo važno primetiti razliku u vrsti informacija koje mogu da budu u posedu drugih organa javne vlasti.

Tako postoje informacije i dokumenti koji se nalaze kod drugih organa u redovnom postupku²⁸ a primer mogu da budu podaci i dokumentacija koja se nalazi kod osnivača (takve informacije bi se našle u posedu organa javne vlasti i bez obzira na određene uslove koji moraju da se ispune), i informacije za koje treba da se ispune određeni (posebni) uslovi²⁹ kako bi se našle u posedu određenih organa i institucija. Informacije i dokumenti koji se nalaze kod drugih organa mogu se tu pronaći kao deo zakonom predviđene obaveze, ili do poseda dolazi zbog ispunjavanja određenih uslova (podneta prijava, sprovedena kontrola, istraga zbog sumnje u činjenje određenog dela, podnet zahtev za zaštitu prava u postupku javne nabavke, itd).³⁰

26 Vidi član 3 ZJP

27 S obzirom da postoji opravdana bojazan od uticaja predloženog rešenja i na rad javnih preduzeća, istraživanje je obuhvatilo informacije koje nastaju u njihovom radu kao i organe koji bi trebalo da su u posedu takvih podataka.

28 Redovan postupak obuhvata zakonima (Zakon o javnim preduzećima, Zakon o privrednim društvima) utvrđene obaveze dostavljanja određenih informacija i dokumentacije nadležnih državnim institucijama koji su obveznici pristupa informacijama od javnog značaja

29 Posebni uslovi su vanredne okolnosti usled kojih preduzeće mora da dostavi informacije i dokumentaciju nadležnom organu. Vanredne okolnosti mogu biti: postupak revizije, prijava inspekciji, prekršajna ili krivična prijava, dostavljanje dokaza u upravnom sporu ili drugom opštem upravnom postupku, postupanje republičkih komisija ili agencija u posebnim postupcima u odnosu na prirodu delatnosti preduzeća, druge vrste kontrole ili nadzora nad određenim postupkom ili delom postupka.

30 U vezi sa sličnim informacijama navodimo primer prijave tužilaštvu ili nadležnoj inspekciji zbog zloupotreba u sprovođenju nabavki, gde bi se kod tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova ili nadležnih inspekcija mogli pronaći ugovori i drugi podaci o

Pored ZJP koji primarno reguliše rad javnih preduzeća, društva kapitala u javnom vlasništvu su, u zavisnosti od oblasti u kojima deluju, u obavezi da posluju i skladu sa drugim propisima.

Iako je pravni režim koji uređuje javna preduzeća različit u praksi se uočava trend da se sva društva kapitala u javnom vlasništvu na republičkom nivou (koja su navedena u spisku Sektora pri Ministarstvu privrede³¹) ponašaju kao *de facto* javna preduzeća iako to zapravo nisu. Njihov *de facto* status proizlazi i iz načina na koji ih tretiraju drugi organi javne vlasti a koji je sličan onome koji imaju i javna preduzeća. U tom smislu se i kod tih i takvih društava kapitala u javnom vlasništvu, iako ona zapravo nisu javna preduzeća, mogu naći informacije i dokumenti nastali u njihovom radu.

U nastavku ovog dela istraživanja, predstavimo informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu/javnih preduzeća koje mogu biti dostupne u skladu sa odredbama određenih propisa odnosno koje su u posedu određenih državnih organa, njihovih organizacionih jedinica, a koje jesu i koje će biti dostupne zainteresovanoj javnosti bez obzira na eventualno usvajanje Nacrta.

1) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti dostupne u skladu sa odredbama Zakona o javnim preduzećima

ZJP predviđa izradu i sačinjavanje različitih vrsta dokumenata od strane svojih obveznika to jest javnih preduzeća. Takvi dokumenti ne ostaju uvek i samo u posedu javnog preduzeća, već u skladu sa pravilima poslovanja treba mogu ili jesu u posedu drugih organa javne vlasti.

S obzirom da osnivanje javnog preduzeća i društva kapitala vrši Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinice lokalne samouprave, u posedu ovih organa javne vlasti kao osnivača nalaze se podaci o:

- nazivu, sedištu i matičnom broju osnivača;
- poslovnom imenu i sedištu javnog preduzeća;

— sprovođenju postupaka nabavki kod društva kapitala.

31 Stranica Ministarstva privrede sa koje je moguće preuzeti spisak javnih preduzeća i društva kapitala koji obavljaju delatnost od javnog interesa na koje se primenjuje Zakon o javnim preduzećima dostupan na sledećem linku <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/08/Spisak-JP-I-DK-Za-Sajt-Avgust-2017.pdf>.

Prema podacima Sektora za kontrolu i nadzor u oblasti javnih preduzeća u okviru Ministarstva privrede, evidentirano je 12 preduzeća – društava kapitala (DOO ili AD) koja obavljaju delatnost od opšteg interesa i na koje se primenjuje ZJP. Pored toga, Sektor prati i rad još 3 društva sa ograničenom odgovornošću, i to u skladu su njihovim opštima aktima.

- pretežnoj delatnosti javnog preduzeća;
- pravima, obavezama i odgovornostima osnivača prema javnom preduzeću i javnog preduzeća prema osnivaču;
- uslovima i načinu utvrđivanja i raspoređivanja dobiti, odnosno načinu pokrića gubitka i snošenju rizika;
- uslovima i načinu zaduženja javnog preduzeća;
- zastupanju javnog preduzeća;
- iznosu osnovnog kapitala, kao i opisu, vrsti i vrednosti nenovčanog uloga;
- podatak o udelima osnivača u osnovnom kapitalu izraženog u procentima;
- organima javnog preduzeća i njihovoj nadležnosti;
- imovini koja se ne može otuđiti;
- o raspolaganju stvarima u javnoj svojini koja su preneti u svojini javnog preduzeća u skladu sa zakonom;
- zaštiti životne sredine;
- drugim pitanjima koja su od značaja za nesmetano obavljanje delatnosti za koju se osniva javno preduzeće.³²

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, autonomne pokrajine Vojvodina i lokalnih samouprava.

S obzirom da ZJP predviđa da javno preduzeće, društvo kapitala i preduzetnik mogu da otpočnu obavljanje delatnosti od opšteg interesa kad nadležni državni organ, odnosno imalac javnih ovlašćenja, u skladu sa zakonom, utvrdi da su ispunjeni uslovi za obavljanje te delatnosti u pogledu: tehničke opremljenosti; kadrovske osposobljenosti; bezbednosti i zdravlja na radu; zaštite i unapređenja životne sredine i drugih uslova propisanih zakonom, ovi podaci o ispunjenosti uslova nalaze u posedu nadležnih organa (nadležne inspekcije i službe u okviru resornih ministarstava).³³ To znači da isti organi vode računa i u svom posedu imaju i podatke o eventualnim promenama u pogledu ispunjavanja uslova.

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: nadležne inspekcije u okviru resornih ministarstava, Agencija za privredne registre itd.

³² Vidi član 6 ZJP

³³ Vidi član 7 ZJP

Javno preduzeće stiče svojstvo pravnog lica upisom u registar u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj i postupak registracije privrednih društava a u skladu sa kojim i javna preduzeća moraju podneti Agenciji za privredne registre određene dokumente koje sadrže informacije koje se potom unose u registar.

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: Agencija za privredne registre.

Uz prethodnu saglasnost osnivača, javno preduzeće može osnovati društvo kapitala za obavljanje delatnosti od opšteg interesa i društvo kapitala za obavljanje delatnosti koja nije delatnost od opšteg interesa, a može i ulagati kapital u već osnovana društva kapitala. U tom smislu, u posedu osnivača mogu se naći podaci u vezi sa osnivanjem drugih društava kapitala i daljim ulaganjem kapitala u već osnovana društva (saglasnost koju daje osnivač, akti koji su neophodni osnivaču za davanje saglasnosti – analiza, ulaganja, troškova, ugovori ili drugi akti koju ukazuju na nameru i potrebu osnivanja novog društva ili ulaganja kapitala u već postojeća).

S obzirom na to da je osnivač dužan da obezbedi da se delatnost od opšteg interesa obavlja u kontinuitetu, u njegovom posedu se nalaze informacije u vezi sa praćenjem obavljanja delatnosti od opšteg interesa.³⁴

Osnivač raspolaže informacijom o izboru predstavnika javnog preduzeća u skupštini društva kapitala, ali i podacima o isplati stimulacije za direktora i izvršnog direktora. Za donošenje ovih akata neophodna je saglasnost osnivača.

Predsednika i članove nadzornog odbora javnog preduzeća imenuju osnivači³⁵, pa u svom posedu treba da imaju podatke o sprovedenim konkursima, uslovima koje ispunjavaju imenovana lica, ali i podatke o eventualnim promenama prethodno ispunjenih uslova, kao i druge podatke od značaja za praćenje rada imenovanih lica u nadzornim odborima.

U vezi sa radom nadzornih odbora, osnivač treba da raspolaže informacijama u vezi sa davanjem saglasnosti na dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i

34 Vidi član 14, stav 1 ZJP

35 Vidi član 17 ZJP

razvoja i odgovornosti za njihovo sprovođenje, godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja, usklađen sa dugoročnim i srednjoročnim planom poslovne strategije i razvoja; statutima javnih preduzeća ili društava kapitala koja su osnovali, odlukama o raspodeli dobiti, odnosno načinu pokrića gubitka; a takođe i informacijama za davanje prethodne saglasnosti o statusnim promenama, osnivanju drugih pravnih subjekata i ulaganju kapitala. Pravila u vezi sa radom nadzornih odbora odnose se i na društva kapitala.

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: osnivača - Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, autonomne pokrajine Vojvodina i lokalne samouprave u zavisnosti od toga ko je osnivač.

U posedu osnivača nalaze se i informacije u vezi sa sprovedenim javnim konkursima za izbor direktora, uslovima koji moraju biti ispunjeni, uključujući i statutima ili osnivačkim aktima određene druge uslove koje lice mora da ispuni (prijave, podnete dokaze, stručnu ocenu u izbornom postupku, rezultate, rang liste, zaključke, odluke, spiskove kandidata, izjave, obaveštenja). Osnivači raspoložu informacijama o predlozima za razrešenje, podacima o upravnim sporovima protiv rešenja³⁶, rešenja o suspenziji u slučaju potvrđenih optužnica protiv direktora javnog preduzeća ili društva kapitala i slično.

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: osnivača Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, nadležnog Ministarstva privrede, autonomne pokrajine Vojvodina (Skupština APV) i lokalne samouprave (skupštine lokalne samouprave) u zavisnosti od toga ko je osnivač.

ZJP predviđa davanje saglasnost od strane osnivača na donošenje godišnjeg ili trogodišnjeg programa poslovanja (u zavisnosti od načina na koji se finansira javno preduzeće).³⁷ U tom pogledu osnivači raspoložu informacijama o programima poslovanja koji sadrže podatke o planiranim izvorima prihoda i pozicijama rashoda po namenama, planirane nabavkama, plan investicija; planirani način raspodele dobiti, odnosno planirani način pokrića gubitka; elemente za celovito sagledavanje cena proizvoda

36 Vidi član 48 Zakona o javnim preduzećima

37 Član 59 Zakona o javnim preduzećima

i usluga; plan zarada i zapošljavanja; kriterijume za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju.³⁸ Osnivač raspolaže i podacima o izmenama i dopunama godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja, razlozima, podacima o strateškim i državnim interesima, izmenjenim okolnostima u kojima javno preduzeće posluje ali i podacima u vezi sa sredstvima koja javno preduzeće koristi ili će koristiti iz budžeta (subvencije, garancije ili druga sredstva).³⁹

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: osnivača Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, nadležnog ministarstva, autonomne pokrajine Vojvodina i lokalne samouprave u zavisnosti od toga ko je osnivač.

★★★

ZJP dalje predviđa praćenje realizacije godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja, pa određuje da je javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija dužno da resornom ministarstvu dostavlja **tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja**. Javno preduzeće čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave izveštaj dostavlja nadležnom organu autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave. Izveštaj se dostavlja u roku od 30 dana od dana isteka tromesečja.⁴⁰ Ista pravila primenjuju i društva kapitala koja posluje od opšteg interesa i primenjuje Zakon o javnim preduzećima. Obrascе izveštaja propisuje ministar nadležan za poslove privrede⁴¹ i sadrže podatke o finansijskom poslovanju javnog preduzeća i društva kapitala. Obrasci obuhvataju podatke o bilansu uspeha i stanja, izveštaj o tokovima gotovine, troškovima zaposlenih dinamici zaposlenih, kretanju cena proizvoda i usluga, subvencijama i ostalim prihodima iz budžeta, sredstvima za posebne namene, neto dobiti, kreditnoj zaduženosti, gotovinskim ekvivalentima i gotovini, izveštaju o investicijama, bruto potraživanjima javnog preduzeća za date kredite i zajmove, prodate proizvode, robu i usluge i date avanse i druga potraživanja, izveštaje o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz programa poslovanja.⁴²

38 Član 60 Zakona o javnim preduzećima

39 Član 61 Zakona o javnim preduzećima

40 Član 63 Zakona o javnim preduzećima

41 Vidi Pravilnik o obrascima tromesečnih izveštaja o realizaciji <https://privreda.gov.rs/propisi/pravilnik-o-obrascima-tromesečnih-izveštaja-o-realizaciji-godisnjeg-odnosno-trogodisnjeg-programa-poslovanja-javnih-preduzeća/>

42 Član 2 Pravilnika o obrascima tromesečnih izveštaja o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja javnih preduzeća

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: nadležnog Ministarstva privrede.

Na osnovu izveštaja iz člana 63 ZJP, nadležno ministarstvo sačinjava i dostavlja Vladi informaciju o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti. Identična obaveza važi i za druge osnivače iz ZJP: nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave sačinjava i dostavlja ministarstvu informaciju o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti). Pored informacije, nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice samouprave jednom godišnje dostavlja ministarstvu analizu poslovanja javnih preduzeća, sa preduzetim merama otklanjanja poremećaja u poslovanju javnog preduzeća. Analiza se dostavlja u roku od 60 dana od završetka kalendarske godine.⁴³

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: nadležnog Ministarstva privrede, nadležnog organa autonomne pokrajine Vojvodina (Skupština APV) i lokalne samouprave (skupština lokalne samouprave).

Javno preduzeće mora imati i izvršenu reviziju finansijskih izveštaja od strane ovlašćenog revizora. Finansijski izveštaj sa izveštajem ovlašćenog revizora javno preduzeće dostavlja Vladi, nadležnom organu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, radi informisanja.⁴⁴

Navedeni podaci mogu biti u posedu organa javne vlasti koji su po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: osnivača Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, nadležnog Ministarstva privrede, autonomne pokrajine Vojvodina (Skupština APV) i lokalne samouprave (skupština lokalne samouprave), u zavisnosti od toga ko je osnivač.

Javno preduzeće dužno je da pre isplate zarada overi obrazac za kontrolu obračuna i isplate zarada. Obrazac propisuje Vlada, na predlog ministra nadležnog za poslove finansija.

43 Član 64 ZJP

44 Član 65 ZJP

U smislu posebnih uslova, napominjemo da ukoliko javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija ne sprovodi usvojen godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja u delu koji se odnosi na zarade ili zapošljavanje, ministarstvo nadležno za poslove finansija i ministarstvo nadležno za poslove rada i zapošljavanja neće izvršiti overu obrasca za kontrolu obračuna i isplate zarada.

Slično pravilo primenjuje se i na druge, zakonom predviđene osnivače (ukoliko javno preduzeće čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ne sprovodi godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja u delu koji se odnosi na zarade ili zapošljavanje, nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave neće izvršiti overu obrasca za kontrolu obračuna i isplate zarada).⁴⁵

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: Poreske uprave pri Ministarstvu finansija RS, PIO Fond.

U smislu posebnih uslova, napominjemo da u slučaju poremećaja u poslovanju javnog preduzeća Vlada,⁴⁶ nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave preduzima mere kojima će se obezbediti uslovi za nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa, osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se određuje delatnost od opšteg interesa drugačije određeno, a naročito:

- promenu unutrašnje organizacije;
- razrešenje organa koje imenuje i imenovanje privremenih organa;
- ograničenje u pogledu prava raspolaganja pojedinim sredstvima u javnoj svojini;
- druge mere određene zakonom kojim se određuje delatnosti od opšteg interesa i osnivačkim aktom.

Ukoliko poremećaj u poslovanju javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave dovede do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine, a nadležni organ osnivača ne preduzme blagovremene mere, te mere preduzima Vlada. Za vreme ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave može u javnom preduzeću utvrditi organizaciju za izvršavanje poslova od strateškog značaja za Republiku Srbiju, autonomnu pokrajinu ili jedinicu lokalne samouprave.

45 Član 66 ZJP

46 Član 67-68 ZJP

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: osnivača Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, nadležnog Ministarstva privrede, autonomne pokrajine Vojvodina (Skupštine APV) i lokalne samouprave (skupštine lokalne samouprave), u zavisnosti od toga ko je osnivač.

ZJP predviđa i obezbeđivanje zaštite opšteg interesa.⁴⁷ Radi obezbeđivanja zaštite opšteg interesa u javnom preduzeću Vlada, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, daje saglasnost na određene akte pa se u tom smislu u posedu osnivača mogu nalaziti sledeći dokumenti odnosno informacije o istima:

- predlog statuta javnog preduzeća;
- davanje garancija, avala, jemstava, zaloga i drugih sredstava obezbeđenja za poslove koji nisu iz okvira delatnosti od opšteg interesa;
- tarifu (odluku o cenama, tarifni sistem i dr.) osim ako drugim zakonom nije predviđeno da tu saglasnost daje drugi državni organ (na primer RATEL u slučaju Telekoma Srbija);
- raspolaganje (pribavljanje i otuđenje) sredstvima u javnoj svojini koja su preneti u svojinu javnog preduzeća, velike vrednosti, koja je u neposrednoj funkciji obavljanja delatnosti od opšteg interesa, utvrđenih osnivačkim aktom;
- akt o opštim uslovima za isporuku proizvoda i usluga;
- ulaganje kapitala;
- statusne promene;
- akt o proceni vrednosti kapitala, kao i na program i odluku o svojinjskoj transformaciji;
- druge odluke, u skladu sa zakonom kojim se određuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa i osnivačkim aktom.

U tom pogledu, u posedu osnivača nalaze se akti i drugi dokumenti koji su nastali u radu javnog preduzeća i društva kapitala koji su u vezi sa opštim interesom.

Osnivač raspolaze informacijama u vezi sa oglašavanjem javnog preduzeća, i to se odnosi na sva javna preduzeća koja nemaju konkurenciju na tržištu u delatnosti od opšteg interesa. U takvim slučajevima, nije moguće oglašavanje bez saglasnosti osnivača.⁴⁸

47 Član 69 ZJP

48 Vidi član 70, stav 2 ZJP

Navedeni podaci mogu biti u posedu sledećih organa javne vlasti koji su i po Nacrtu obavezni da zainteresovanoj javnosti dostavljaju informacije od javnog značaja: osnivača Republike Srbije, Vlade Republike Srbije kao nosioca prava osnivača, nadležnog Ministarstva privrede, autonomne pokrajine Vojvodina (Skupštine APV) i lokalne samouprave (skupštine lokalne samouprave) u zavisnosti od toga ko je osnivač.

Javnost u radu javnih preduzeća obavezuje objavljivanje određenog broja dokumenata koji nastanu u radu preduzeća, precizno navodi koji su to dokumenti, ali sa druge strane i veoma široko ostavlja mogućnost da to budu i „druge informacije od značaja za javnost”.⁴⁹ Javna preduzeća su dužna da na svojoj internet stranici objave:

- radne biografije članova nadzornog odbora, direktora i izvršnih direktora;
- organizacionu strukturu;
- godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune, odnosno izvod iz tog programa ako javno preduzeće ima konkurenciju na tržištu;
- tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja;
- godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora;
- druge informacije od značaja za javnost.

Vlada može utvrditi i druge elemente poslovanja javnog preduzeća koji će se objavljivati, a koji su od naročitog značaja za javnost.

U posedu osnivača nalaze se podaci u vezi sa odredbama koje važe i za društva kapitala⁵⁰ kao i dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja, godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja kao i tromesečni izveštaji.⁵¹

Napominjemo da je nadležno Ministarstvo privrede donelo Pravilnik o obrascima tromesečnih izveštaja o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja javnih preduzeća⁵² i Uputstvo o načinu dostavljanja izveštaja o realizaciji

49 Član 71 ZJP

50 Član 74 ZJP

51 Obaveze iz članova 59-73, član 59 i 63 ZJP, odnose se na društva kapitala iz člana 3. stav 2. tačka 1) i zavisna društva iz člana 3. stav 2. tačka 2) ovog zakona, koja imaju obavezu da Vladi, nadležnom organu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave zahtevane akte dostave preko vlasnika

52 Pravilnik o obrascima tromesečnih izveštaja <https://privreda.gov.rs/propisi/pravilnik-o-obrascima-tromesečnih-izveštaja-o-reali->

godišnjih, odnosno trogodišnjih planova, iz kojih može da se uoči sadržaj odnosno informacije koje svaki izveštaj treba da sadrži. Iako su ovi izveštaji poprilično složeni i nelaki za razumevanje i tumačenje, imajući u vidu stručnost i obrazovanje prosečnog građanina, navedeni izveštaji mogu predstavljati izvor velikog broj informacija u vezi sa poslovanjem javnih preduzeća.

U okviru Ministarstva privrede formiran je Sektor za kontrolu, nadzor u oblasti javnih preduzeća i privrednih registara⁵³ čiji je zadatak sektora da prati i kontroliše poslovanje javnih preduzeća i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa.

Na internet stranici Sektora u okviru Ministarstva privrede navodi se da „*strožim smernicama za planiranje, jačom kontrolom njihovog poslovanja i uvođenjem korporativnog upravljanja, Ministarstvo nastoji da obezbedi efikasno i profesionalno upravljanje u javnim preduzećima kako bi bila dobra za našu privredu i građane.*“

U vezi sa opisom poslova i nadležnošću, u okviru Sektora moguće je pronaći veliki broj podataka u vezi sa radom javnih preduzeća i društava kapitala. Neki od zadataka Sektora vezani su za prikupljanje podataka o radu društva kapitala i javnih preduzeća, pa tako u svom posedu mogu da imaju podatke koji su neophodni za:

- sistematsko analiziranje poslovanja javnih preduzeća,
- praćenje i kontrola prihoda i rashoda javnih preduzeća, strukture troškova, poslovnih prihoda i rashoda i drugih vrednosnih pokazatelja poslovanja,
- tromesečno i godišnje praćenje poslovanja i godišnjih izveštaja o finansijskom poslovanju i realizaciji programa poslovanja javnih investicija iz delokruga Sektora,
- praćenje ključnih pokazatelja performansi javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija.

Poslovi Sektora obavljaju se u okviru užih unutrašnjih jedinica: Odseka za javna preduzeća, Grupe za normativne i pravne poslove u oblasti javnih preduzeća i Grupe za strateške i analitičke dokumente javnih preduzeća.⁵⁴ S obzirom na to da se prilikom prikupljanja, obrade podataka i sprovođenja poslova nadzora i kontrole u posedu Sektora nalazi veliki broj akata koje izrađuju pojedinačna javna preduzeća i društva

zaciji-godisnjeg-odnosno-trogodisnjeg-programa-poslovanja-javnih-preduzeca/

53 Više o Sektoru za kontrolu i nadzor rada javnih preduzeća <https://privreda.gov.rs/ministarstvo-na-dlanu/sektori/sektor-za-kontrolu-i-nadzor-u-oblasti-javnih-preduzeca/>

54 Nadležnost i opis poslova po užim unutrašnjim jedinicama, u okviru Sektora za kontrolu i nadzor nad radom javnih preduzeća pri Ministarstvu privrede <https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/03/Nadleznost-JP.pdf>

kapitala, Ministarstvo može biti efikasna adresa za prikupljanje podataka koji su nastali u radu javnih preduzeća i društava kapitala.

2) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti dostupne u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama

Važeći Zakon o javnim nabavkama („ZJN“)⁵⁵ obavezuje sve naručioce da objavljuju određenu dokumentaciju i informacije u vezi sa planiranjem, sprovođenjem postupaka i izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.

Pored toga, nacrt novog Zakona o javnim nabavkama predviđa povećanje obaveznog broja informacija i dokumenata koji će se objavljivati u okviru novog Portala javnih nabavki.

Prema važećem ZJN, svaki naručilac ima obavezu da na Portalu javnih nabavki objavi plan javnih nabavki za tekuću godinu, podatke u vezi sa pojedinačnim postupcima koje sprovodi (konkursnu poziv za podnošenje ponuda, konkursnu dokumentaciju, obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava, odluku o dodeli ugovora o javnim nabavkama i obaveštenje o zaključenom ugovoru, obaveštenje o eventualnim izmenama i dopunama ugovora i druge dokumente ili informacije u zavisnosti od vrsta postupaka i individualnih situacija kroz pojedinačne postupke), izveštaje o ugovorenim javnim nabavkama i javne ugovore.⁵⁶

U okviru Uprave za javne nabavke mogu se pronaći podaci o sprovedenim javnim nabavkama i izvršenim ugovorima zaključenim na osnovu postupaka javnih i drugih nabavki.

Uočeno je da društva kapitala uglavnom objavljuju pojedinačne postupke javnih nabavki na Portalu javnih nabavki (ukoliko kao naručiocu sprovode javne nabavke), a posebno beležimo da su to činili i Telekom (do kraja 2015. godine) i Air Serbia (do 2012. odnosno 2013. godine).

Sa druge strane, Železnice sprovode postupke javnih nabavki i redovno objavljuju pozive na svojoj veb stranici⁵⁷ dok na Portalu javnih nabavki uočavamo i postupke

55 Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

56 Početna stranica Portala javnih nabavki sa folderima dokumenata koje je moguće pronaći <http://portal.ujn.gov.rs/>

57 Internet prezentacija Železnica Srbije <http://www.zeleznicesrbije.com/%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b5-%d0%bd%d0%b0%d0%b1%d0%b0%d0%b2%d0%ba%d0%b5/oglasi/?lang=lat>

objavljene od strane drugih društava koja, s obzirom na delatnost i nadležnost, obavljaju određene poslove za Železnice (Infrastrukture železnica Srbije AD i druge).⁵⁸ JP Srbijagas je za samo dva dana (29. i 30. maja 2019. godine) objavilo pozive i konkurne dokumentacije za 11 postupaka javnih nabavki.⁵⁹

Iz dostavljenih izveštaja i objavljenih postupaka javnih nabavki moguće je saznati veliki broj informacija koje bi mogle biti od značaja za javnost i to: podatke o kapitalnim investicijama, amortizaciji imovine, obnavljanju kapaciteta na različitim nivoima, renoviranju nekretnina koje stoje u vlasništvu ili na raspolaganju preduzećima, obnavljanju ili popravkama voznog parka, sklapanju ugovora za različite vrste usluga kojima preduzeća angažuju određena fizička lica, agencije ili druga preduzeća pa na osnovu toga poslovanja koje preduzeća obavljaju ili u šta investiraju sredstva, troškovima u vezi sa određenim stavkama, mogućnostima u vezi sa ulaganjima (procenjena i ugovorena vrednost), itd.

3) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu Ministarstva finansija i njegovih organizacionih jedinica

U okviru Ministarstva finansija nalazi se najviše nadležnih uprava sa obiljem podataka o radu obveznika Zakona (Poreska uprava, Uprava za javni dug, Uprava za slobodne zone, Uprava za sprečavanje pranja novca, Uprava za trezor, Uprava carina), a koje mogu biti dostupne zainteresovanoj javnosti.

Napominjemo da se na organizaciju i rad ovih organa takođe primenjuju određeni posebni propisi koji, do određene mere, mogu ograničiti pristup određenim podacima (kao što je to recimo primer sa Poreskom upravom koja je u skladu sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji („ZPPA“)⁶⁰ ima obavezu čuvanja službene tajne, odnosno tajnih podataka u poreskom postupku, ali u određenim slučajevima postoji mogućnost i njenog odavanja bez povrede ove obaveze).

58 Vidi Portal i objavljene javne nabavke preduzeća koja su deo Železnica Srbije a.d. <http://portal.ujn.gov.rs/RezultatiPretrage.aspx?tab=1&tp=F1KlmN+JuNI=&nnar=/fY0jaDa0BLatpqLkSvVnIFd7cTQLRMVvtCpnMwtkVs=&vog=-CAQbhIRh0Sw=&vpr=CAQbhIRh0Sw=>

59 Vidi Portal javnih nabavki i poslednje objavljene javne nabavke JP Srbijagas <http://portal.ujn.gov.rs/RezultatiPretrage.aspx?tab=1&tp=F1KlmN+JuNI=&nnar=i7lcRSqBzBSKvszlVQRB20N3a5XfkOK&vog=CAQbhIRh0Sw=&vpr=CAQbhIRh0Sw=>

60 Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018 i 95/2018)

Od Uprave za trezor pri Ministarstvu finansija Republike Srbije moguće je potražiti podatke u vezi sa evidencijom svih korisnika javnih sredstava koji pripadaju javnom sektoru, ali i korisnicima javnih sredstava koji ne pripadaju javnom sektoru, a kojima se vrši prenos sredstava sa računa za izvršenje budžeta, informacije o fakturama i realizovanim transakcijama u vezi sa izvršenjem budžeta, izmirenju novčanih obaveza između korisnika javnih sredstava i društava kapitala, podatke o zaposlenima kod korisnika javnih sredstava.

Društva kapitala i javna preduzeća vrše transakcije sredstava prema budžetu Republike Srbije i u obrnutom smeru. Tako se u posedu Uprave nalaze različiti podaci od kojih kao najzanimljivije evidentiramo podatke o izvršenim prenosima.

Na taj način moguće je evidentirati neke od informacija koje su u prethodnom periodu izazivale najviše pažnje, plaćanja različitih vrsta usluga: posebno zanimljiva angažovanja savetnika i stručnjaka, konsalting usluge za izvršenje određenih poslova, ali i podatke o primljenoj državnoj pomoći, subvencijama ili drugim transakcijama iz budžeta Republike Srbije.

4) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu ostalih ministarstava i njihovih organizacionih jedinica

Izuzev resornog Ministarstva privrede i za budžet nadležnog Ministarstva finansija, podaci u vezi sa delatnostima preduzeća i postupcima koje sprovode se mogu naći i kod drugih ministarstava.

Naime, svako ministarstvo je zaduženo za određenu oblast pa u odnosu na svoje nadležnosti, ima ili može imati u posedu podatke nastale u radu društava kapitala i javnih preduzeća. Na primer JP Srbijagas svoju delatnost uređuje, pored ZJP, i Zakonom o energetici i ZOT. S tim u vezi, u Ministarstvu za energetiku nalazi se obilje podataka o radu JP Srbijagas (podaci o izvršenim kontrolama, sporazumi, izveštaji o radu, odluke, potpisani ugovor, njihove izmene, izveštaje o realizaciji).

Na sličan način, svako društvo kapitala ili javno preduzeće, shodno svojim delatnostima, opredeljenim ciljevima poslovanja i radnjama koje čine, nadzorom je vezano za određeno ministarstvo, njihove uprave, službe i inspekcije.⁶¹

61 Primera radi, društva za iznajmljivanje nekretnina Dipos d.o.o. Beograd osnovano je od strane Republike Srbija sa 100 % udela u Društvu. Na osnovu Zaključka Vlade Republike Srbije koji je donet 16.07.2009. godine između Republike Srbije koju zastupa direktor Republičke direkcije za imovinu RS i Društva za iznajmljivanje nekretnina Dipos d.o.o. Beograd zaključen je Ugovor o

5) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu ostalih javnih službi, javnih agencija, posebnih organizacija u okviru sistema državne uprave i njihovih organizacionih jedinica

U okviru službi Vlade Republike Srbije, javnih službi i javnih agencija nalaze se različiti podaci u vezi sa postupcima i radom javnih preduzeća i društava kapitala.⁶² Pre svega, to zavisi od njihove delatnosti i posledica postupanja.

Najznačajnija je Agencija za privredne registre („APR“) kod koje se može pronaći spisak dokumenata i informacija koji se dostavljaju u vezi s upisom u registar, informacije o nastalim promenama, posebne podatke o različitim zabeležbama i opšte podatke u vezi sa poslovanjem (osnivačke akte i njegove izmene, odluke preduzeća, promene kapitala, planove o statusnim podelama, odluke registratora). APR poseduje i podatke u vezi sa evidencijom korisnika i finansijskim izveštajima o poslovanju preduzeća.

Od ostalih samostalnih republičkih organa i nezavisnih tela ističe se RATEL koja određuje tarife za usluge komunikacije u Republici Srbiji, pa u tom smislu može biti interesantna za pribavljanje podataka o radu Telekomu i JP Pošte Srbije, naročito u delu koji se odnosi na obavljanje njihovih delatnosti.

Pored gorenavedenih organizacija i državnih organa, napominjemo da je određene informacije od interesa za javnost u vezi sa radom društava kapitala mogu biti u posedu i kod posebnih organizacija u okviru sistema državne uprave.⁶³

Od mnogih organizacija posebnu pažnju skrećemo na Republički zavod za statistiku koji poseduje izveštaje o radu, statističke i druge podatke koje prikuplja od društava kapitala i javnih preduzeća sa ciljem dalje statističke obrade kao i Kancelariju za upravljanje javnim ulaganjima koja u svom posedu ima ugovore čiji su potpisnici javna preduzeća koja se bave građevinskom delatnošću.

davanju nepokretnosti u svojini Republike Srbije na privremeno korišćenje, upravljanje i održavanje dok je 27.03.2018. godine potpisan Ugovor sa Republikom Srbijom koju zastupa direktor Republičke direkcije za imovinu RS. U skladu sa Ugovorom o davanju na privremeno korišćenje, upravljanje i održavanje nepokretnosti u svojini Republike Srbije, o našem radu izveštavam Vladu Republike Srbije kao osnivača i resorna ministarstva. Nadzor nad radom Republičke direkcija za imovinu Republike Srbije vrši Ministarstvo finansija. Železnice Srbije AD Beograd su u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Telekom Srbija AD Beograd

62 Spisak Službi Vlade, javnih službi i javnih agencija <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/linkovi-svjajs.php>

63 Spisak Ministarstava i posebnih organizacija u Republici Srbiji <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/linkovi-mipo.php>

6) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu samostalnih republičkih organa i nezavisnih tela i njihovih organizacionih jedinica

Kad govorimo o samostalnim republičkim organima i nezavisnim telima, mogu se primeniti slični principi kao u slučaju javnih službi i javnih agencija.

Naime, u zavisnosti od predviđene delatnosti društava, poslovanju, postupcima ili radnjama koje društva kapitala ili javna preduzeća u stvarnosti realizuju, zavisice i količina podataka koja se može naći kod samostalnih organa i nezavisnih tela⁶⁴.

Na primer, s obzirom na nadležnost Agencije za energetiku (regulacija cena, odlučivanje po žalbama, nadzor nad tržištem energije i sprovođenje međunarodnih sporazuma)⁶⁵, možemo da očekujemo da će se u njenom posedu naći određeni podaci iz rada JP Srbijagas.

a) *Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu Državne revizorske institucije*

DRI je organ koji vrši reviziju javnih sredstava pa prilikom sprovođenja postupaka revizije javnih preduzeća i društava kapitala⁶⁶, ima uvid u potpunu ili dokumentaciju na bazi uzorka u vezi sa radom javnih preduzeća i društava kapitala i to: osnivački akt, odluke o izmeni akta, saglasnost osnivača, program poslovanja, odluke o izmeni i dopuni programa, izveštaj o realizaciji programa poslovanja, odluke nadzornih odbora na odluke o usvajanju izveštaja, pravilnike i druge interne akte koji se odnose na rad preduzeća, poslovne knjige, dokumente nastale u radu interne kontrole javnog preduzeća, dnevnik rada (građevinske dnevnik kod javnih preduzeća i društava kapitala koja se bavi građevinom), izvode i druge podatke u vezi sa ostvarenim prihodima, iskazane terete i druge rashode, dokumentaciju koja ukazuje na rashode, ugovore, zapisnike i izveštaje u vezi sa izvršenjem ugovora, izvode u vezi sa plaćanjem po ugovorima, propratnu dokumentaciju u vezi sa ugovorima (primer garancije), kompletna dokumentacija u vezi sa sprovedenim postupcima javnih nabavki i ugovorima o javnim nabavkama, aneksima tih ugovora i podacima o realizaciji tih ugovora, bilans stanja i bilans uspeha, podaci o popisu imovine i obaveza, rešenja i drugi dokumenti u vezi sa obrazovanjem komisija, aktiva/pasiva javnog preduzeća.

64 Spisak samostalnih republičkih organa i nezavisnih tela u Republici Srbiji <http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/linkovi-sro.php>

65 Opis nadležnosti Agencije za energetiku na veb stranici <http://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=16.1>

66 Subjektiv revizije, član 10, stav 1, posebno tačke 5 i 7 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, mada se društva kapitala mogu uklopiti i u druge odredbe koje govore o subjektima revizije

Razlika u odnosu na organe javne vlasti kod kojih se podaci o radu preduzeća nalaze prema drugim zakonima, za podatke u posedu DRI neophodno je da postoji odluka o vršenju revizije i da se sam postupak revizije sprovede.

Prema Zakonu o DRI⁶⁷, subjekt revizije⁶⁸ dužan je da revizorima stavi na raspolaganje sve tražene podatke i dokumenta, uključujući i poverljive podatke i dokumenta koji su neophodni za planiranje i izvršenje revizije. Subjekt revizije je dužan da tražene podatke dostavlja Instituciji i u toku godine, odnosno po dinamici utvrđenoj detaljnim planom revizije i u rokovima koje odredi ovlašćeno lice Institucije. Subjekt revizije dužan je da Instituciji ili ovlašćenom licu omogući uvid u dokumenta poverljivog karaktera, ili dokumenta koja predstavljaju poslovnu tajnu, u skladu sa zakonom.

Nacrt i predlog izveštaja revizije su poverljivi. Činjenice i nalazi koji predstavljaju poslovnu tajnu, Institucija izostavlja iz izveštaja o izvršenoj reviziji koji je dostupan javnosti.

Članovi Saveta DRI, zaposleni u DRI i angažovani spoljni stručnjaci su dužni da čuvaju podatke i dokumente, koje u toku obavljanja revizije pribave kao dokaz, a koji nose oznaku poverljivosti ili tajnosti, u skladu sa zakonom. Ti podaci se smatraju službenom tajnom i mogu da se koriste samo pri izradi izveštaja. Izuzetno, podaci,

67 Zakon o državnoj revizorskoj instituciji („Službeni glasnik RS”, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon)

68 Subjekti revizije, u skladu sa zakonom su:

- 1) direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda;
- 2) organizacije obaveznog socijalnog osiguranja;
- 3) budžetski fondovi osnovani posebnim zakonom ili podzakonskim aktom;
- 4) Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom;
- 5) javna preduzeća, privredna društva i druga pravna lica koje je osnovao direktni odnosno indirektni korisnik javnih sredstava;
- 6) pravna lica kod kojih direktni odnosno indirektni korisnici imaju učešće u kapitalu odnosno u upravljanju;
- 7) pravna lica koja su osnovala pravna lica u kojim država ima učešće u kapitalu odnosno u upravljanju;
- 8) pravna i fizička lica koja primaju od Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti dotacije i druga bespovratna davanja ili garancije;
- 9) subjekti koji se bave prihvatanjem, čuvanjem, izdavanjem i korišćenjem javnih rezervi;
- 10) političke stranke, u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka;
- 11) korisnici sredstava EU, donacija i pomoći međunarodnih organizacija, stranih vlada i nevladinih organizacija;
- 12) ugovorna strana u vezi sa izvršenjem međunarodnih ugovora, sporazuma, konvencija i ostalih međunarodnih akata, kada je to određeno međunarodnim aktom ili kada to odredi ovlašćeni organ; i
- 13) drugi subjekti koji koriste sredstva i imovinu pod kontrolom i na raspolaganju Republike, teritorijalnih autonomija, lokalnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.

odnosno dokumenta iz stava 1. ovog člana mogu se staviti na uvid javnosti, na osnovu naloga nadležnog suda, u skladu sa zakonom.

Primeri sprovedenih revizija finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja imamo u slučaju Železnica i Puteva Srbije 2010. godine⁶⁹, a od društava kapitala zanimljive su revizije iz 2017. godine sprovedene nad društvima Arena Beograd DOO i Veletržnice - Beograd DOO⁷⁰.

b) *Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu tela za zaštitu konkurencije i kontrolu državne pomoći*

Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije („KZK“) je od svog osnivanja 2009. godine u skladu ZZK oformila značajne administrativne kapacitete i može da vodi ozbiljne postupke zbog sumnji na povrede konkurencije.

Istrage koje je KZK pokrenula protiv velikih privatnih i javnih preduzeća pozitivno utiču na njen kredibilitet i imidž koji ima u javnosti, kaže se u Izveštaju o napretku Evropske komisije za 2019. godinu, a koji je predstavljen u sedištu EK u Briselu.⁷¹

Kao posledica istraga i kontrola koje sprovodi, u posedu KZK nalaze se podaci o pravima i obavezama učesnika na tržištu, koncentracije i povrede koncentracije (ugovori, memorandumu o saradnji, izveštaji o poslovanju i svi podaci koji nastaju u radu preduzeća a koje zatraži KZK). Za ovo istraživanje od značaja su postupci koje je KZK vodila prema Telekomu i Železnicama.

U smislu pristupa informacijama koje su u posedu KZK, treba napomenuti da se Ustavni sud negativno izjasnio nedavno na inicijativu Poverenika prema kojoj su da su odredbe člana 45. ZZK kojim se podaci koje „štiti“ KZK suprotna rešenjima iz Zakona, te je odbacio predlog za ocenu ustavnosti navedene odredbe.⁷²

Naime, navedena odredba člana 45 ZZK se odnosi na obavezu KZK, da u slučaju zahteva stranke, može odrediti meru zaštite izvora podataka ili određenih podataka,

69 Revizije finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja pri Sektoru za javnih preduzeća, privrednih društava i drugih pravnih lica koje je osnovao ili ima učešće u kapitalu ili u upravljanju korisnik javnih sredstava DRI, revizije za 2011 godinu <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji/arhiva-2011.167.html>

70 Revizije javnih preduzeća i d.o.o. za 2017. godinu revizije za 2017. godinu <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji/arhiva-2011.167.html>

71 Komisija za zaštitu konkurencije o Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2019. godinu u delu koji se odnosi na Komisiju <http://www.kzk.gov.rs/izvestaj-ek-o-srbiji-napredak-komisij>

72 Videti <http://www.kzk.gov.rs/ustavni-sud-odbacio-predlog-za-ocenu-u>

ako se oceni da je interes podnosioca tog zahteva pred KZK opravdan i po značaju bitno veći u odnosu na interes javnosti u pogledu predmeta tog zahteva.

Navedena odluka Ustavnog suda praktično ograničava pristup informacijama kojima bi javnost mogla imati pristup ukoliko su iste informacije od strane stranaka u postupku zaštićene od strane KZK te samim tim ovo telo najverovatnije neće i ne može biti izvor velikog broja informacija od javnog značaja.

Komisija za kontrolu državne pomoći („KKDP“), iako zvučnog imena ne pokazuje da je adresa na kojoj mogu da se prikupe važni podaci.

Iako postoji od 2010. godine, KKDP nije donela nijednu odluku o nedozvoljenosti državne pomoći niti nalog za povraćaj sredstava a određene analize ukazuju da postojeće ustrojstvo ovog tela otvara prostor za različite zloupotrebe i politički uticaj na (ne)postupanje KKDP, a zabrinutost trenutnim načinom rada istakla je i Evropska komisija u najnovijem Godišnjem izveštaju o napretku Srbije.⁷³

KKDP, u pogledu saznanja ključne činjenice u vezi sa dodelom državne pomoći, u potpunosti zavisi od volje organa koji dodeljuje pomoć da prijavu izvrši, ili od spremnosti trećih lica da KKDP informišu putem predstavke o tome da se namerava dodela pomoći ili da je ona već dodeljena. jedan od najvećih problema u sistemu državne pomoći – ne postoji adekvatan mehanizam kontrole, odgovornosti i kažnjavanja za dodelu državne pomoći mimo zakona ili za potpuno ignorisanje KKDP.⁷⁴

Pitanje poštovanja zakonskih obaveza u praksi se svodi na dobru volju organa da sve relevantne činjenice prijave, a dokumentaciju dostave KKDP. Na sličan način, KKDP su „vezane ruke“ i u situacijama kada državni organ ne želi da joj dostavi podatke o slučaju dodele državne pomoći koji KKDP uzme u naknadno razmatranje.

7) Informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu koje mogu biti u posedu pravosudnih organa, javnih izvršitelja, državnog pravobranilaštva i javnih beležnika

Pravosudni organi u Republici Srbiji (javna tužilaštva, prekršajni sudovi, privredni sudovi, osnovni, viši i apelacioni sudovi na svim nivoima, Vrhovni kasacioni sud u okviru pravosudnog sistema u Republici Srbiji), kao i Ministarstvo unutrašnjih

73 Vidi <https://naled.rs/htdocs/Files/02669/Policy-brief-Analiza-i-preporuke-za-efikasiju-kontrolu-drzavne-pomoci.pdf>

74 Citat, Transparentnost Srbije, "Državna pomoć, promišljeno ulaganje ili skrivena korupcija", 2015.

poslova (odnosno policija), mogu da uđu u posed svih podataka koji nastaju u vezi sa radom društava kapitala ili javnih preduzeća a u vezi sa pokrenutim (pred)istražnim radnjama i postupcima koji se vode pred navedenim organima.

Podaci u vezi sa istragama i postupcima u kojima učestvuju preduzeća ili se vode protiv preduzeća, odnosno odgovornih lica u okviru preduzeća, mogu da obuhvate svu postojeću dokumentaciju koja se nalazi kod ovih društava odnosno koja je tokom određenog postupka došla u posed pravosudnih organa.

U tom smislu, imajući u vidu ovlašćenja pravosudnih vlasti, a posebno javnog tužilaštva, kod pravosudnih organa se mogu naći obimne i sadržane informacije o društvima kapitala u javnom vlasništvu i javnih preduzeća (čak i detaljnije od onih koje imaju njihovi osnivači, inspekcije ili DRI).

Pravila vezana za pristup javnosti rada sudova su regulisana mnogim propisima, ali su za predmet ovog istraživanja najvažniji Zakonom o parničnom postupku („ZPP“), Sudski poslovnik („Sudski poslovnik“) ali i sam Zakon.⁷⁵

Sudski postupci su, u načelu, javni te svi punoletni građani, kao i predstavnici medija, imaju pravo da prisustvuju javnim sednicama, raspravama i pretresima. Za suđenje će, kad postoji veće interesovanje javnosti, sudska uprava obezbediti prostoriju koja može da primi više lica. Sudsko veće je dužno da, po nalogu predsednika, održi suđenje u većoj prostoriji.

Javnost je isključena u: fazi istrage do stupanja optužnice na pravnu snagu, u svim krivičnim postupcima prema maloletnicima, u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima.

Sudovi, u zavisnosti od njihove nadležnosti, poseduju informacije o postupcima koji se vode pred sudom, informacije u vezi sa rešenim i arhiviranim predmetima, periodične izveštaje o radu suda, zbirke propisa i službenih publikacija, podatke o sudijama i sudijama porotnicima, odluke koje se odnose na unutrašnju organizaciju rada suda.

Sve vrste informacija koje su nastale u radu ili u vezi sa radom suda u skladu sa

75 Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 72/2011 i 55/2014), Porodični zakon („Službeni glasnik RS“ br. 18/2005 i 6/2015), Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014), Zakono maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Službeni glasnik RS“ br. 85/2005), Sudski poslovnik („Službeni glasnik RS“ br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018 i 78/2018).

odredbama Zakona, sud će saopštiti tražiocu informacija, odnosno tražiocu će biti stavljen na uvid dokument koji sadrži traženu dokumentaciju, ili će se tražiocu izdati fotokopija tog dokumenta. Uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju je besplatan a sud će naplatiti samo troškove umnožavanja i dostave kopije traženog dokumenta.

Treba naglasiti da uslov za pribavljanje dokumentacije od pravosudnih organa jeste postojanje razloga zbog kojeg bi se ovi podaci našli kod njih, pravnosnažno okončanje svih postupaka u vezi sa preduzećima koja su predmet istraga ili sudskih postupaka i nepostojanje posebnih razloga zbog kojih bi određeni podaci bili prethodno oglašeni poverljivim.⁷⁶ To znači da dostupni podaci mogu biti i oni najzanimljiviji: ugovori o poslovnoj saradnji, izveštaji o izvršenjima, podaci o izvršenim plaćanjima, izvršenim uslugama, subvencijama, itd.

Ipak, treba imati u vidu da je sudsko osoblje dužno da pre svega vodi računa o primeni posebnih propisa o tajnosti podataka, zaštiti podataka o ličnosti i zaštiti privatnosti stranaka u postupku (npr. tokom porodičnih sporova, predmeta koji se tiču organizovanog kriminala, predmeta koji se tiču ratnih zločina i sl.) tako da navedena pravila mogu ipak predstavljati određeno ograničenje u pristupu informacijama koje mogu biti od značaja za javnost.

Naime, u principu, stranke mogu, da pregledaju, fotokopiraju i prepisuju spise kod kojih je postupak u toku u svako vreme, u sudskoj jedinici i odeljenju izvan sedišta suda uz prethodno upućeni zahtev za pregledanje, fotokopiranje i prepisivanje spisa. O ovom zahtevu odlučuje se, u skladu sa zakonom.

Stranke pregledaju i prepisuju spise na za to određenom mestu i pod nadzorom sudskog osoblja u pisarnici, a mogu zahtevati fotokopiranje celog spisa, pojedinih delova spisa ili pojedinih pismenih dokaza (fotografisanje, snimanje, elektronski oblik i sl.).

Međutim, kada određeno lice koje je zainteresovano za podatke koji su u sudskim spisima nije stranka u postupku na njega se primenjuju drugačija pravila. Naime, ostalim licima koja imaju opravdan interes da pregledaju, fotokopiraju i prepisuju pojedini spis dozvola se daje, u skladu sa zakonom. Po pravnosnažnom okončanju postupka dozvolu za pregledanje spisa daje predsednik.

Ako se zahtev za pregledanje, fotokopiranje i prepisivanje spisa odnosi na informaciju od javnog značaja, o zahtevu odlučuje predsednik suda u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, u skladu sa posebnim zakonom.

76 Pogledati odredbe ZTP kao i odredbe Zakona zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 - odluka US i 107/2012) koji se primenjuje do 20.08.2019. godine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova odnosno policija ima pravo i mogućnost u okviru svojih ovlašćenja ili po nalogu javnog tužioca, da pribavi svaki dokument koji je nastao u radu društava kapitala ili javnih preduzeća, i to u cilju vršenja provera ukoliko postoje sumnje na činjenje određenog privrednog prestupa, prekršajnog ili krivičnog dela. Takve podatke nije moguće pribaviti dok traje postupak, ali nakon pravnosnažnog okončavanja ili odbacivanja prijave, kopije dokumenata su dostupne sem ukoliko ne postoji neki poseban i unapred utvrđen razlog za njihovu poverljivost.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju („ZIO“)⁷⁷ između ostalog reguliše postupak u kojem sudovi i javni izvršitelji prinudno namiruju potraživanja izvršnih poverilaca zasnovana na izvršnim i verodostojnim ispravama (izvršni postupak), postupak obezbeđenja potraživanja i položaj javnih izvršitelja.

Javni izvršitelji predstavljaju dakle lica koja vrše javna ovlašćenja koja su mu poverena ZIO ili drugim zakonom i prema Nacrtu bi trebalo da budu smatrani pravnim odnosno fizičkim licem koje ili ima javna ovlašćenja, u odnosu na informacije koje su u vezi sa obavljanjem tih delatnosti ili vršenjem tih ovlašćenja. U tom smislu, pored Komore javnih izvršitelja koja je i po sada važećem Zakonu smatrana organizacijom koja ima javna ovlašćenja, Poverenik je takođe zauzeo stav da se javni izvršitelj može upodobiti organizaciji kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, te da, u skladu s tim, predstavlja organ javne vlasti u smislu člana 3. tačka 1. Zakona pri čemu ni javni izvršitelji, kao i Komora izvršitelja, nisu osporili ovaj stav.⁷⁸

Međutim, ovde skrećemo pažnju i na relevantne odredbe ZIO koje propisuju da je javni izvršitelj dužan da kao poslovnu tajnu čuva podatke koje je saznao u obavljanju delatnosti i ne sme da ih koristi radi sticanja koristi za sebe ili drugog te da ova dužnost ne prestaje s prestankom delatnosti javnog izvršitelja.

Ipak, pod sličnim pravilima kao što je to situacija kod sudova, zainteresovana lica bi možda mogla imati mogućnost da dođu do određenih podataka od interesa za javnost.

77 Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Službeni glasnik RS“, br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje i 113/2017 - autentično tumačenje)

78 Vidi <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/pitanja-i-odgovori/2722-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BC%D0%B1%D0%B0%D1%80-2016.html>

Državnom pravobranilaštvu se mogu dostaviti radi davanja pravnog mišljenja nacrti pravnih poslova koje zaključuju subjekti koje zastupa, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno prava tih subjekata.⁷⁹

Državno pravobranilaštvo daje pravna mišljenja i o drugim imovinsko-pravnim pitanjima subjektima koje zastupa, što znači da u svom posedu može da ima različite ugovore koje sklapaju javna preduzeća i društva kapitala⁸⁰, što dalje znači da bi zainteresovana javnost mogla doći do ovih informacija uz upućivanje zahteva pravobranilaštvu koje će, i u eventualno usvojenom Nacrtu, biti obveznik Zakona i u obavezi da iste informacije, ukoliko ih poseduje, dostavi.

Posebno su zanimljiv ugovori o javno-privatnom partnerstvu koji se u postupku pripreme daju na mišljenje nadležnom pravobranilaštvu.

Zakon o javnom beležništvu („ZJB“)⁸¹ reguliše organizaciju, delatnost, način i uslove rada, kao i druga pitanja od značaja za javno beležništvo i detaljno uređuje položaj i nadležnosti javnih beležnika.

Javni beležnici u svom posedu imaju kopije različitih dokumenata, i to u skladu sa poslovima koje obavljaju: overa potpisa, prepisa, overa punomoćja, dokumenta o raspolaganjima vozilima, dokumenta o raspolaganjima nepokretnostima, dokumente u vezi sa upisom hipoteke, poslovne ugovori koji obavezuju i dodeljuju određene uloge i raspolaganje, punomoćja, imovinski sporovi, ugovori o hipoteci, ugovori o prodaji nekretnina, ugovori o kupoprodaji udela itd.

Ono što je posebno pomenuti za ovo istraživanje jeste da za oblik javnobeležničkog zapisnika mogu imati zapisnici sa osnivačke skupštine i druge skupštine AD koje ima više od 100 akcionara, ako je to predviđeno osnivačkim aktom kao i zapisnici sa sednice drugog organa AD, kada taj organ, u skladu sa zakonom kojim se uređuju privredna društva i opštim aktom tog društva odlučuje o pitanjima iz nadležnosti skupštine društva.

79 Vidi član 14 Zakona o državnom pravobranilaštvu

80 Primer su ugovori o davanju u koncesiju ili javno-privatnim partnerstvima, koji u bliskoj budućnosti mogu postati veoma povezani sa daljim radom javnih preduzeća

81 Zakon o javnom beležništvu („Službeni glasnik RS“, br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon, 93/2014 - dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015)

Pored toga, ZJB predviđa da se osnivačkim aktom privrednog društva može se predvideti da oblik javnobeležničkog zapisnika mora imati zapisnik sa sednice i drugih organa društva, odnosno zapisnik sa sednice organa druge vrste privrednog društva.

ZPD takođe previđa da za osnivački akti društva takođe moraju biti overeni kod javnog beležnika. Pored toga, zakon predviđe i druge dokumente koji mogu biti od značaja za poslovanje društva kapitala (isprave u vezi sa pripajanjem društava i prenosom sedišta).

VI. Transformacija javnih preduzeća u društva kapitala – moguća prečica do potpunog obesmišljavanja prava javnosti da zna

Kao što smo već pomenuli, imajući u vidu predloženu spornu zakonsku definiciju „organa javne vlasti“, čini se da ukoliko Nacrt bude usvojen da će u nadležnosti potencijalnog zakona biti izuzet sva društva kapitala (DOO/AD) u javnom vlasništvu dok će u okvirima potencijalnog zakona ostati praktično samo javna preduzeća.

Međutim, kako i sam ZJP predviđa da se delatnost od opšteg interesa može obavljati ne samo u formi javnog preduzeća (koja i po Nacrtu ostaju njegovi obveznici) već i drugim pravnim formama, uključujući tu i društva kapitala, postoji legitimna bojazan da bi javna preduzeća odnosno njihovi osnivači, umesto da kao do sada u mnogim slučajevima nastave za opstrukcijom primene sada važećeg Zakona, mogli da izbegnu svoje obaveze prema novom zakonu.

Naime, javna preduzeća bi u tom smislu mogla da iskoriste zakonske mogućnosti da relativno jednostavno promene svoju pravnu formu te da i dalje nastave da obavljaju delatnost od opšteg interesa, a da istovremeno ne budu obveznici potencijalnog zakona.

Svrha ovog poglavlja istraživanja nije da predstavimo sve detalje postupka pravne promene forme javnog preduzeća, ali jeste da ukaže na osnovne korake koji bi se mogli preduzeti u takvom postupku, kao i da u tom smislu ukaže na osnovanost ovog rizika koji bi dodatno obesmislio pravo javnosti da zna, ako ne i doveo do njegovog skoro potpunog ukidanja u sferi aktivnosti države na tržištu preko privrednih subjekata koje je osnovala, finansira ili kontroliše.

1) Javna preduzeća – osnivači i njihova ovlašćenja relevantna za promenu pravne forme

Prema ZJP, ako javno preduzeće osniva Republika Srbija, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi Vlada, koja vrši prava osnivača, ako javno preduzeće osniva autonomna pokrajina, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi skupština autonomne pokrajine, koja vrši prava osnivača, dok ako javno preduzeće osniva jedinica lokalne samouprave, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi skupština jedinice lokalne samouprave, koja vrši prava osnivača.

Osnivač ima prilično široka ovlašćenja u upravljanju javnim preduzećem te u tom smislu može u slučaju poremećaja u poslovanju preduzeti mere kojima će se

obezbediti uslovi za nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa (osim ako je osnivačkim aktom i zakonom kojim se određuje delatnost od opšteg interesa drugačije određeno), a između ostalog i promenu unutrašnje organizacije (što može predstavljati i pripremu radnju za reorganizaciju odnosno statusu promenu javnog preduzeća).

Ovde napominjemo da ZJP kao *lexspecialis* ne reguliše sva pitanja koja se tiču javnih preduzeća već da ZJP upravo članom 76 propisuje da se na sve ono što nije regulisano ZJP primenjuju odredbe ZOPD koje se odnose na DOO. U konkretnom slučaju, i na sprovođenje statusne promene (promena kojom se društvo reorganizuje tako što na drugo društvo prenosi imovinu i obaveze, dok njegovi članovi u tom društvu stižu udele, odnosno akcije) odnosno promene pravne forme shodno se primenjuju odredbe ZOPD.

Radi obezbeđivanja zaštite opšteg interesa u javnom preduzeću osnivač, daje saglasnost, između ostalog na statut ali i na statusne promene.⁸²

2) Javna preduzeća – promena pravne forme

Kao što smo naveli, za postupak pravne norme (pošto isti postupak ne reguliše ZJP), shodno se primenjuju odredbe ZOPD. Naime, promena pravne forme podrazumeva pretvaranje postojeće pravne forme privrednog društva u novu pravnu formu propisanu ZOPD pri čemu ne dolazi do prenosa imovine i u kojoj učestvuje samo jedno pravno lice.

Promena forme omogućava društvu da prilagodi svoju strukturu novim potrebama. Dakle, postojeći privredni subjekt ne mora se likvidirati i potom osnovati novi, već privredni subjekt jednostavno biva transformisan iz jedne pravne forme u drugu izabranu. Iz ovoga sledi da promena pravne forme društva ne utiče na pravni subjektivitet tog društva, što u praksi znači da društvo ne menja matični broj, čime je omogućen kontinuitet u njegovom poslovanju.

Odluka o promeni pravne forme predstavlja pravni osnov promene pravne forme, dok je sâm upis promene pravne forme u Registar privrednih subjekata APR-a način nastupanja promene pravne forme.

Registracija promene pravne forme društva vrši se u skladu sa Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.⁸³ Registracija promene pravne forme ima konstitutivno dejstvo i posledice promene pravne forme nastaju tek od tog mo-

82 Vidi član 71 ZJP

83 Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS“, br. 99/2011, 83/2014 i 31/2019)

menta. Dakle, jedini merodavan datum sa aspekta pitanja kada je nastupila promena pravne forme jeste onaj kada je doneto rešenje APR-a o registraciji promene.

Članom 479. ZOPD propisano je da radi sprovođenja postupka promene pravne forme, odbor direktora priprema i dostavlja skupštini radi usvajanja sledeće akte i dokumenta:

- 1) predlog odluke o promeni pravne forme društva;
- 2) predlog izmene osnivačkog akta, radi usklađivanja sa odredbama ovog zakona koje se odnose na datu pravnu formu društva;
- 3) predlog statuta društva, ako društvo menja pravnu formu u akcionarsko društvo;
- 4) predlog odluke kojom se imenuju članovi organa društva u skladu sa odredbama Zakona koje regulišu datu pravnu formu društva;
- 5) izveštaj o potrebi sprovođenja postupka promene pravne forme, koji sadrži elemente definisane ZOPD.

Istovremeno sa odlukom o promeni pravne forme članovi društva (u konkretnom-slučaju kod javnih preduzeća to će biti osnivač i jedini član) usvajaju:

- 1) izmene osnivačkog akta;
- 2) statut, u slučaju promene pravne forme u akcionarsko društvo;
- 3) odluku ili odluke kojom se imenuju članovi organa društva.

Pravne posledice promene pravne forme društva nastupaju danom registracije te promene u skladu sa Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.

3) Transformacija javnih preduzeća – primeri iz prakse i zaključci

Promena pravne forme javnih preduzeća nije strana njihovim osnivačima, a pogotovu Republici Srbiji odnosno Vladi Republike Srbije koja je u prethodnom periodu donosila odluke o promeni pravne forma za nekoliko veoma bitnih javnih preduzeća koja su postala akcionarska društva odnosno AD pri čemu izdvajamo slučaj transformacije Železnica⁸⁴, javnog preduzeća „Elektomreža Srbije“ Beograd⁸⁵ kao i javnog preduzeća Javnog preduzeća Aerodrom “Nikola Tesla” Beograd koje je odlukom svog osnivača postao Aerodrom “Nikola Tesla” Beograd AD.⁸⁶

84 Vidi <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2011/37/2/reg>

85 Vidi <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2016/88/1/reg>

86 Vidi http://www.priv.rs/upload/document/odluka_o_promeni_pravne_forme_jp_aerodrom_nikola_tesla_beograd.pdf

Imajući u vidu, da je navedena procedura promene pravne forme ne samo jasno predviđena zakonska mogućnost već i da je u nekoliko navrata korišćena u praksi od strane osnivača, može se doći do zaključka da postoji realna bojazan da bi osnivač(i) mogli da iskoriste ovu zakonsku mogućnost ne samo u slučaju realne potrebe za promenom pravne forme javnog preduzeća već i u slučaju izuzimanja određenih javnih preduzeća koja su od najvećeg interesa za javnost (ili teorijski svih javnih preduzeća) iz domena zakona koji bi bio usvojen na osnovu Nacrta.

Na taj način bi praktično ceo sistem kako zakonskih tako i podzakonskih propisa koji se odnose na oblast pristupa informacijama od javnog značaja mogao biti ne samo u velikoj meri suspendovan, kao što bi to već mogao biti slučaj sa usvajanjem Nacrta, već bi čitav režim pristupa informacijama od javnog značaja mogao biti gotovo suspendovan odnosno potpuno obesmišljen.

VII. Odgovornost društava kapitala u javnom vlasništvu – mehanizmi kontrole od strane zainteresovane javnosti

Odgovornost društava kapitala u javnom vlasništvu bi trebalo da bude u osnovi njihovog organizovanja, ostvarivanju javnog interesa ali u uslovima ravnopravne borbe na tržištu.

Jedan od osnovnih izazova da se postigne i ostvari odgovornost društava kapitala u javnom vlasništvu jeste zapravo način da se pronade ravnoteža između nesporne nadležnosti države za aktivno vršenje njenih vlasničkih funkcija, kao što je kandidovanje ili izbor odbora, s jedne strane i uzdržavanje od nametanja preteranog i neprimernog političkog uplitanja u rad i samo upravljanje društvima s druge strane.

Pored toga, važan izazov je i uspostavljanje i očuvanje ravnopravnog tržišta gde druga preduzeća mogu da konkurišu društvima u javnom vlasništvu i javnim preduzećima i gde vlast ne narušava konkurenciju tako što koriste svoja regulatorna ili nadzorna ovlašćenja.

U tom smislu kao jedan od elemenata globalno prihvaćenih načela su i pravila u vezi sa podizanjem transparentnosti i otvorenosti rada državnih preduzeća u skladu sa pravilima korporativnog upravljanja od kojih izdvajamo⁸⁷: objavljivanje izveštaja na godišnjem nivou, efikasne i funkcionalne procedure interne revizije, godišnja eksterna revizija, uspostavljanje standarda objavljivanja finansijskih i nefinansijskih informacija u skladu sa međunarodno priznatim standardima, objavljivanje bitnih informacija o svom radu, a naročito u vezi sa ciljevima preduzeća i njihovim ispunjavanju, vlasničku ili glasačku strukturu unutar preduzeća, faktore rizika i mere preduzete za upravljanje rizikom, svaku finansijsku pomoć (uključujući i garancije), primljenu od strane države i obaveze preuzete u ime preduzeća, sve značajne transakcije sa povezanim telima.

1) Odgovornost javnih preduzeća po Zakonu o javnim preduzećima

Republika Srbija je ZOPD uredila osnivanje i poslovanje društava kapitala, ali je ZJP dodatno uredila i uvela bližu kontrolu javnih preduzeća. ZJP je vrlo važan propis upravo zbog toga što uređuje pravni položaj javnih preduzeća i drugih oblika

87 Vidi OECD smernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, 2005

organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, a naročito osnivanje, poslovanje, upravljanje, imovina i druga pitanja od značaja za njihov položaj. Pored samog zakona, za bolje i bliže razumevanje javnih preduzeća bitne su odredbe o opštim aktima javnog preduzeća (osnivački akt, statut i drugi opšti akti utvrđeni zakonom) koji su osnov za dalje uređivanje internih procedura.

Direktor javnog preduzeća predstavlja odgovorno lice dok nadzorni odbor nadzire njegov rad. Statutom javnog preduzeća i internim pravilnicima o radu utvrđuje se procedura razmatranja, a predviđa i internu Komisiju za reviziju, koja između ostalih nadležnosti vrši odabir revizora i predvodi nadzor nad postupkom revizije.

Navedeni cilj ostvarenja i očuvanja odgovornosti društava kapitala u javnom vlasništvu mogu se ostvariti uz alate koji su na raspolaganju i koje poznaju kako pozitivni propisi tako i osnovni principi korporativnog upravljanja kao što su interna kontrola, interna revizija i unutrašnje preispitivanje odgovornosti.

Ukoliko, na primer, neka od nepravilnosti izađe van okvira preduzeća i najpre bude uočena od strane spoljašnjih kontrolora, a ustanovi se da je unutrašnji procesi nisu evidentirali, takav podatak treba da zvuči poražavajuće za interne oblike kontrole (tamo gde su uspostavljeni). Propust da se primeti nepravilnost može da bude i slika odgovornosti jednog preduzeća i slika spremnosti na interna preispitivanja, naročito ukoliko je nameran.

Interna revizija predstavlja samo-procenu i osnov za unutrašnju korekciju učinjenih postupaka, pokazatelj stanja u kojem se nalaze poslovni pokazatelji ali i druge aktivnosti, daje odgovore na pitanja budućeg pravca i razvoja, uvod i pripremu za ozbiljne spoljašnje kontrole, a pre svega predstavlja merilo odgovornosti preduzeća i lica koje ga vode.

Podaci o sprovedenim internim kontrolama mogu se pronaći kod osnivača i organa javne vlasti koji sprovode različite oblike kontrole i nadzora u Republici Srbiji.

U vezi sa mogućim prekršajima koji se mogu dovesti u vezu sa presudama i kaznama protiv odgovornih lica u preduzećima, za istraživanje je zanimljiv prekršaj odgovornog lica iz člana 78 ZJN koji predviđa da će se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u javnom preduzeću ukoliko javno preduzeće utroši sredstva za određene namene iznad visine utvrđene godišnjim, odnosno trogodišnjim programom poslovanja za te namene, pre pribavljanja saglasnosti na izmene i dopune godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja (član 60. stav 3. ZJN).

Iako za sada nema detaljne analize o izrečenim i izvršenim kaznama za prekršajnu odgovornost direktora javnih preduzeća, postavlja se pitanje da li navedene kazne, pod uslovom da budu izrečene, mogu predstavljati dovoljan podsticaj uspostavljanju odgovornosti čelnih ljudi javnih preduzeća, ali i koraku ka boljoj upotrebi javnih sredstava i uspešnijoj kontroli rada javnih preduzeća od strane javnosti.

Pored interne kontrole, ZJN predviđa da nadzor nad primenom zakona vrši ministarstvo, pa bi u ovom slučaju to bilo ministarstvo nadležno za poslove privrede. U okviru uređivanja nadzora, Ministarstvo privrede ima poseban Sektor za kontrolu i nadzor nad radom javnih preduzeća. Koji obavlja i poslove koji mogu biti od značaja za utvrđivanja situacija u kojima je najčešće izvršiti uticaj na postupanje javnih preduzeća i njihovih odgovornih lica.

U vezi sa zadacima koji se direktno odnose na nadzor rada javnih preduzeća, Sektor sprovođi:

- praćenje i kontrolu prihoda i rashoda javnih preduzeća, strukture materijalnih i nematerijalnih troškova, poslovnih prihoda i rashoda i drugih vrednosnih pokazatelja poslovanja;
- tromesečno i godišnje praćenje poslovanja javnih preduzeća kroz analiziranje kvaliteta i tačnosti podataka iz programa poslovanja i godišnjih izveštaja o finansijskom poslovanju i izveštaja o realizaciji programa poslovanja javnih preduzeća;
- inicijativu za optimizaciju performansi javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija u cilju očuvanja javnog interesa;
- uspostavljanje pravnog okvira za unapređenje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima čiji je osnivač Republika Srbija; pripremu i izradu smernica za primenu korporativnog upravljanja u javnim preduzećima.

U zavisnosti od svojih aktivnosti, javna preduzeća su podložna i drugim oblicima kontrole (nadzor nad radom, redovan inspekcijski nadzor ili po prijavi), a predviđena je i mogućnost revizije finansijskog poslovanja i revizije svrishodnosti poslovanja od strane DRI.

Pored ZJN koji je krovni zakon za uređenje rada javnih preduzeća, ovde skrećemo pažnju i na odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi⁸⁸ koje takođe predviđaju osnovna

88 Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018)

pravila u vezi sa osnivanjem i kontrolom javnih preduzeća, samim tim i društava kapitala koje osnivaju lokalne samouprave.

Lokalna skupština ima nadležnosti da osniva službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije, utvrđene statutom opštine i vrši nadzor nad njihovim radom.

2) Odgovornost društava kapitala po Zakonu o privrednim društvima

ZOPD je sistemski akt koji sa znatno više detalja uređuje pravni položaj privrednih društava, pa se posebno bavi naročito osnivanjem, upravljanjem, statusnim promenama, promenama pravne forme, prestanak i drugim pitanjima od značaja za njihov položaj. ZOPD detaljno uređuje postojanje unutrašnjeg nadzora i interne kontrole kod privrednih društava. Kontrola i revizija koje predviđa ZOPD se dalje sprovode prema posebnim pravilima koja uređuju ovu materiju (zakoni i pravilnici).

Od pravila koja su značajna za komunikaciju i razmatranje unutar jednog društva, ZOPD predviđa pravo na informisanje članova društva kao pravo članova društva na informisanje i pristup aktima i dokumentima, mogućnost raspolaganja tim dokumentima, eventualno uskraćivanje i pravne lekove (o čemu smo već govorili u ovom istraživanju). ZOPD takođe uređuje mogućnost traženja dokumenata, kao i obaveze tražioca u tom pogledu, ali ne uređuje kao posebnu obavezu društva da informiše svoje članove.

Prema ZOPD, organi privrednog društva su skupština, nadzorni odbor i direktor, odnosno odbor direktora i navedeni organi se nalaze u međusobnom odnosu kontrole po pitanju donošenja odluka prema predviđenim nadležnostima.

ZOPD predviđa da skupština društva, između ostalog, odlučuje o usvajanju izveštaja odbora direktora, nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno, imenovanju i razrešenju direktora, imenovanju i razrešenju članova nadzornog odbora ako je upravljanje društvom dvodomno i drugim pitanjima koja su u skladu sa ovim zakonom stavljena na dnevni red sednice skupštine kao i drugim pitanjima u skladu sa ovim zakonom i statutom.

Ovo u praksi znači da od načina upravljanja društvom, zavisi i organ koji može postaviti pitanja postupanja odgovornog lica. Skupština bi u tom slučaju mogla, na primer, da od direktora zatraži izveštaj o donetim presudama i kaznama. Nadzorni odbor utvrđuje poslovnu strategiju i poslovne ciljeve društva i nadzire njihovo ostvarivanje, nadzire rad izvršnih direktora, vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem društva utvrđuje finansijske izveštaje društva i izveštaje o poslovanju društva i podnosi ih

skupštini na usvajanje i vrši druge poslove i donosi odluke u skladu sa ovim zakonom, statutom i odlukama skupštine.

ZOPD predviđa i unutrašnji nadzor i njegovu organizaciju, pa propisuje da društvo svojim aktima uređuje način sprovođenja i organizaciju rada unutrašnjeg nadzora poslovanja, te da je neophodno da se odredi najmanje jedno lice nadležno za unutrašnji nadzor poslovanja mora ispunjavati uslove propisane za internog revizora u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija, ali i biti zaposleno samo na toj poziciji.

Poslovi unutrašnjeg nadzora naročito obuhvataju kontrolu usklađenosti poslovanja društva sa zakonom, drugim propisima i aktima društva, nadzor nad sprovođenjem računovodstvenih politika i finansijskim izveštavanjem, proveru sprovođenja politika upravljanja rizicima, praćenje usklađenosti organizacije i delovanja društva sa kodeksom korporativnog upravljanja, vrednovanje politika i procesa u društvu, kao i predlaganje njihovog unapređenja.

Lice koje rukovodi poslovima unutrašnjeg nadzora dužno je da o sprovedenom nadzoru poslovanja redovno izveštava komisiju za reviziju, odnosno odbor direktora, u zavisnosti od uređenja društva.

Uvodeći izveštaje o radu i poslovanju, međusobni nadzor organa u okviru društva, način na koji se mehanizam sprovodi, ZOPD uvodi osnove za razmatranje internih postupaka. Društva kroz svoje unutrašnje akte dalje razrađuju pravila internih postupanja, a od velike pomoći treba da budu i smernice korporativnog upravljanja kojima uvode u svoj rad.

VIII. Zaključci

Odredba Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji se odnosi na novo definisanje obveznika zakona odnosno uvodi novu definiciju organa javne vlasti koja predviđa da se organom vlasti u smislu ovog Zakona neće smatrati društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar predstavlja neodgovarajuće zakonsko rešenje jer uvodi strogo formalnu, neuobičajeno strogu i tendencioznu definiciju tih organa i organizacija a što obesmišljava pravo javnosti da zna a praktično može dovesti i do skoro potpunog ukidanja ovog prava u sferi aktivnosti države na tržištu preko privrednih subjekata koje je osnovala, finansira ili kontroliše.

Dakle, primena potencijalno novog zakona koji bi bio usvojen na osnovu Nacrta će nesporno biti dosta efikasnija, ali bi naziv koji bi više odgovarao njegovoj pravnoj prirodi, imajući u vidu pre svega njegovu ograničenu primenu, mogao zapravo biti „*Zakon o ograničenom pristupu informacijama od javnog značaja*“.

Usvajanje navedene odredbe koja znatno ograničava definiciju organa javne vlasti bi takođe praktično bila negacija svih ustavnih i zakonskih načela o pravu javnosti da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavestavana o pitanjima od javnog značaja odnosno da ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja kao i društvima kapitala koja se finansiraju iz javnih sredstava.

Takođe, ovakav pristup oblasti slobode pristupa informacijama od javnog značaja, otvara legitimno pitanje da li će građani Srbije doći u poziciju u kojoj će moći da znaju više o radu društava koja su u privatnom vlasništvu (jer je će ista objavljivati podatke o svom u skladu sa svojim korporativnim politikama društvene odgovornosti i transparentnosti) nego o radu društava kapitala u javnom vlasništvu koje osniva javna vlast i koja se direktno ili indirektno finansiraju u celini ili delimično iz javnih sredstava.

U smislu informacija koje bi bile dostupne javnosti, ukoliko bi Nacrt postao važeći zakonski tekst, zaključak je da bi došlo bi značajnog ograničavanja prava javnost da bude informisana o radu društava kapitala u javnom vlasništvu jer će postojati:

- (i) manji deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji je dostupan javnosti kroz obaveznu ili svojevoljnu objavu određenih podataka od strane samih društava, zatim
- (ii) ograničeni deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji može biti dostupan javnosti ali za koji se mora znati kod

koga se nalaze, u kom obliku i obimu, i kada se nalaze da bi istim slobodno pristupilo i na kraju

- (iii) najobimniji deo informacija od interesa za javnost o društvima kapitala u javnom vlasništvu koji zainteresovanoj javnosti nikada neće biti dostupan (bilo iz razloga što navedena informacija nije objavljena ili iz razloga što javnost ne zna gde, kada i od koga bi tu informaciju mogla zatražiti).

Dodatni rizik za sužavanje prava javnosti da zna predstavlja i činjenica da sam ZJP predviđa da se delatnost od opšteg interesa može obavljati ne samo u formi javnog preduzeća (koja i po Nacrtu ostaju njegovi obveznici) već i drugim pravnim formama, uključujući tu i društva kapitala koja činjenica izaziva opravdanu bojazan da bi javna preduzeća odnosno njihovi osnivači, umesto da kao do sada u mnogim slučajevima nastave za opstrukcijom primene sada važećeg Zakona, mogli da izbegnu svoje obaveze prema novom zakonu (za šta nažalost već postoji uhodana praksa koju smo naveli u ovom istraživanju).

Dodatni izazov ostvarenju prava javnost da zna predstavlja i činjenica da društva kapitala u javnom vlasništvu koja su još uvek obveznici Zakona imaju nejasan status koji se kroz praksu prikazuje na različite načine tako što ih osnivači (dakle Republika Srbija, autonomna pokrajina i lokalne samouprave) tretiraju kao javna preduzeća, međutim u praksi se veoma razlikuje realna odgovornost i ponašanje prema obavezama u odnosu na ono koje imaju javna preduzeća.

Ponašanje društva kapitala u javnom vlasništvu kao obveznika Zakona se može oceniti problematičnim jer se čini da ova društva ponekad ulažu mnogo više truda da ispune određene standarde korporativnog poslovanja koje nameću međunarodne organizacije, nego odredbe o javnosti i transparentnosti predviđene domaćim zakonodavstvom. Takođe, nije uspostavljen standard odgovornosti a naročito se ističe izostanak postupaka i nekažnjivost odgovornih lica kod onih preduzeća koji te obaveze ne ispunjavaju u potpunosti.

Naprotiv, uočljiv je manjak odgovornosti, internih preispitivanja i postupaka, a kao rezultat imamo nekažnjivost odgovornih lica u preduzećima. Identičan primer daju i rezultati spoljnih kontrola, nema podatak o izvršenim kontrolama, odgovorna lica u društvima kapitala i javnim preduzećima se veoma retko kažnjavaju;

Odsustvo pune transparentnosti u radu potvrđuje se time što u javnosti nema najvažnijih informacija u radu društava kapitala koja posluju u opštem interesu. Najčešće izostaje svaki oblik uvida u ostvarenu državnu pomoć i subvencije, ostvarene gubitke, procene rizika, kredite i zaduženja, zaključke ministarstava i Vlade RS, ugovore o korišćenju finansijskih sredstava, investicione ugovore i ugovore o angažovanju sa

drugim fizičkim i pravnim licima (objavljivanje podataka, dostavljanje podataka drugim organima ili postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama).

Dodatni problem je što i drugi organi javne vlasti odbijaju dostavljanje ključnih dokumenata (Vlada Republike Srbije koja se najčešće pojavljuje kao nosilac prava osnivača a koja praksa je aktuelna i u vreme finalizacije ovog istraživanja⁸⁹).

Postoji veliki broj dokumenata koji treba da sadrže podatke o radu društava kapitala i javnih preduzeća na republičkom nivou, a za koje postoji obaveza da se dostave drugim organima javne vlasti a tokom istraživanja je evidentirano preko 20 različitih organa javne vlasti koji imaju ili mogu da imaju u posedu podatke u radu društava kapitala, a u obavezi su da primenjuju Zakon.

Od toga, Vlada Republike Srbije i lokalne samouprave kao osnivači, i Ministarstvo privrede kao kontrolor u sektoru javnih preduzeća već poseduju veliki deo podataka za koje postoji interes da budu objavljeni pa bi javnost mogla da dodatno iskoristi mehanizme koji su joj na raspolaganju.

Međutim, iako su ove informacije u posedu ovih organa, Vlada Republike Srbije i Generalni sekretarijat u preko 90% slučajeva ne odgovaraju na zahteva za pristup informacijama⁹⁰, što predstavlja nastavak trenda sve strožeg ograničavanja pristupa podacima koji su od interesa za javnost i veoma lošu poruku drugim organima javne vlasti, koji polako ali sigurno usvajaju ovaj modus postupanja (odnosno izostanka postupanja).

Alternativni načini za pristup informacije koje su navedene u ovom istraživanju koji se ogledaju u traženju informacija od onih organa/lica (kojih i dalje ima u znatnom broju) koja će čak i Nacrtu imati obavezu da odgovaraju javnosti, koliko god u određenim slučajevima mogu biti delotvorni, zapravo nisu i ne mogu predstavljati zamenu za funkcionalni okvir zahtevanja informacija od javnog značaja od društava kapitala koje bi trebalo da uređuje Zakon, a koje Nacrt u odnosu na društava kapitala u javnom vlasništvu praktično suspenduje, ali bi javnost navedene alternative morala da ima u vidu za slučaj da nova predložena definicija organa javne vlasti bude deo novog zakona na osnovu Nacrta.

89 Vidi <https://novaekonomija.rs/sr/vesti/vesti-iz-zemlje/jo%C5%A1-jedna-tajna-ministarstvo-privrede-krije-memorandum-sa-mtu-aero-engines>

90 Uzorak na osnovu upućenih zahteva od strane organizacije Transparentnost Srbija

IX. Preporuke

1) Preporuke za donosiocce odluka za promenu propisa:

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da odustane od najavljene izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u delu koji se odnosi na izuzeće društva kapitala u javnom vlasništvu iz kruga obveznika Zakona.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba ponovo da otvori javnu raspravu o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u kojoj bi se pažnja posvetila najvećim problemima u primeni Zakona.

Potrebno je pokrenuti proces izmena Zakona o javnim preduzećima, ca ciljem da se:

- poveća obavezan broj dokumenata koje javna preduzeća moraju objaviti,
- proširi obim obaveznih podataka u godišnjem izveštaju o poslovanju,
- uvede obaveza dostavljanja narativnog izveštaja, podataka o zaključenim investicionim ugovorima, analiza i studija osnivačima koji predstavljaju organe javne vlasti,
- uvede obaveza dostavljanja Državnom pravobranilaštvu nacрта pravnih poslova koje zaključuju subjekti koje zastupa, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno prava tih subjekata npr. u vrednosti preko 500 hiljada evra, radi davanja pravnog mišljenja.

Pokrenuti proces izmena Zakona o pravobranilaštvu (član 14 i član 17) tako što će se uvesti obaveza državnog pravobranilaštva (koje je organ vlasti) da daje pravna mišljenja na nacрте pravnih poslova koje zaključuju subjekti koje zastupa, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno prava tih subjekata npr. u vrednosti preko 500 hiljada evra;

2) Preporuke javnim institucijama za bolju primenu propisa:

Osnivači društava kapitala u javnom vlasništvu treba da:

- Redovnije sprovode kontrolu i nadzor nad radom društava kapitala, objavljuju izveštaje o sprovedenim nadzorima i preduzetim merama i radnjama sa ciljem otklanjanja eventualno uočenih nepravilnosti;
- Redovnije vrše proveru i analizu sprovedenih internih kontrola kod društava kapitala, objavljuju izveštaje o sprovedenim proverama i analizama, i preduzetim merama i radnjama sa ciljem otklanjanja eventualno uočenih nepravilnosti;

Državna revizorska institucija treba da poveća broj revizija najvećih i najznačajnijih društava kapitala u javnom vlasništvu.

3) Preporuke za zainteresovanu javnost:

Preporučujemo zainteresovanoj javnosti, koja obuhvata najčešće tražioce informacija od javnog značaja (organizacije civilnog društva, političke stranke, građanske aktiviste, novinare i druge) da sprovođenjem sledećih aktivnosti doprinese daljem jačanju prava javnosti da zna i kontroli rada društava kapitala u javnom vlasništvu:

- Nastaviti zagovaranje za ponovno otvaranje javne rasprave o Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ukazivanjem na odredbe Nacrta zakona kojima se umanjuje dostignuti nivo prava javnosti da zna, a naročito odredbu kojom se predviđa da se organom vlasti u smislu Zakona neće smatrati društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar.
- Intenzivnije sprovesti istraživanja poslovanja društava kapitala u javnom vlasništvu, tako što će se (za slučaj da predloženi Nacrt postane novi zakon) koristiti nalazi ovog istraživanja u vezi sa pribavljanjem podataka iz alternativnih izvora (osnivači, ministarstva i inspekcijske službe, agencije itd);
- U okviru ovakvih istraživanja predložimo upućivanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja organima javne vlasti koji nisu do sada bili primarni izvori informacija, i to posebno onima u čijoj su nadležnosti ili kontroli društva kapitala u javnom vlasništvu i javna preduzeća, imajući u vidu da ovi organi predstavljaju veliki izvor informacija i podataka, ali su do sada bili u drugom planu a veoma često imali mali broj primljenih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ovakva istraživanja potrebno je sprovesti i kako bi se doprinelo boljoj primeni Zakona o privrednim društvima, Zakona o javnim preduzećima i povezanih propisa, i to naročito u delu koji se odnosi na principe javnosti i transparentnosti rada ovih društava;
- Koristiti nalaze ovog istraživanja da se prepoznaju dodatni, novi alternativni izvori podataka o radu društava kapitala u javnom vlasništvu i javnih preduzeća koja su od interesa za javnost;
- U slučaju nepostupanja organa po upućenim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, tražioci bi trebalo da koriste sve raspoložive pravne lekova odnosno sredstva (žalbe Povereniku, tužbe Upravnom sudu, obraćanja Upravnom inspektoratu, itd.) u cilju dostizanja standarda zakonitog postupanja tih organa;
- Uskladiti rad tražilaca informacija na način da se formira jedinstvena baza podataka sa svim prikupljenim podacima o radu društava kapitala u javnom vlasništvu, uz redovno informisanje javnosti o najvažnijim nalazima sprovedenih

istraživanja;

- Obraćati se relevantnim međunarodnim organizacijama čiji su društva kapitala u javnom vlasništvu članovi, kao i međunarodne finansijske institucije čija su društva kapitala korisnici, i čija korporativna pravila treba da primenjuju, i ukazivati na manjak transparentnosti, nepostupanje i prikrivanje informacija u radu;
- Upućivati predloge Državnoj revizorskoj instituciji u vezi sa programima predviđenih revizija, i tražiti od DRI da se određena društva kapitala u javnom vlasništvu i javna preduzeća naročito uzmu u razmatranje i reviziju;
- Pokrenuti inicijativu prema osnivačima društava kapitala u javnom vlasništvu da se izrađuju i objavljuju njihovi izveštaji koji bi sadržali informacije o ispunjavanju obaveza od strane društava kapitala u javnom vlasništvu.

★★★★★

PARTNERI SRBIJA
www.partners-serbia.org