

На основу члана 41в Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 – др. Пропис и 106/25), а у вези са чланом 46. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8/19 и 20/25 – др. уредбе), Министарство финансија објављује

ИЗВЕШТАЈ О РЕЗУЛТАТИМА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О НАЦРТУ ЗАКОНА О КОНТРОЛИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

Дана 5. марта 2026. године Министарство финансија је путем интернет странице и на порталу Е-консултације обавестило стручну и заинтересовану јавност да се, у периоду од 6. марта до 27. марта 2026. године, спроводи јавна расправа о Нацрту закона о контроли државне помоћи (у даљем тексту Нацрт закона) и позвало све заинтересоване учеснике да узму учешће у јавној расправи и да своје примедбе, предлоге и сугестије доставе путем електронске поште на адресу: info@kkdp.gov.rs, путем Портала „е-Консултације” <https://ekonsultacije.gov.rs/> и писаним путем на адресу: Министарство финансија, ул. Кнеза Милоша бр. 20, 11000 Београд.

Током јавне расправе, дана 20. марта 2026. године, одржана је online презентација и јавна расправа о Нацрту закона, на којој је заинтересована јавност узела учешћа.

Нацрт закона сачињен је као заједнички дефинисан предлог који је резултат рада Радне групе за израду Нацрта закона о контроли државне помоћи, образоване Одлуком Владе о образовању Радне групе за израду Нацрта закона о контроли државне помоћи 05 број: 02-1359/2026-1 од 12. фебруара 2026. године.

Предмет расправе био је закон којим се уређује контрола државне помоћи у циљу заштите конкуренције на тржишту применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, транспарентност у додели државне помоћи, помоћ мале вредности, положај, организација, надлежности и овлашћења Комисије за контролу државне помоћи, општи услови, правила, мере и поступак који спроводи Комисија када поступа у управним стварима.

Током периода јавне расправе пристигле су примедбе, сугестије и коментари од стране:

- Вељка Станојевића,
- Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД).

После завршетка јавне расправе, размотрене су све пристигле примедбе, предлози и сугестије. У наставку се налазе достављене примедбе, као и образложена изјашњења на примедбе, предлоге и сугестије.

- Предлагач: Вељко Станојевић

1. Примедба на члан 14. став 1. Нацрта закона:

„Члан 14. став 1. прописује да за председника Комисије и члана Савета може бити изабрано лице које има стечено високо образовање на "академским студијама" у обиму од најмање 240 ESPB поена. Требало би додати после речи "академских" и реч "или струковним". Ограничавање искључиво на академске студије представља дискриминацију лица која су завршила одговарајуће струковне студије (нпр. мастер струковне студије), а који такође носе 240 или више ESPB бодова. Овакво решење је и логички недоследно са самим нацртом, с обзиром да се у члану 23. став 1. за

позицију секретара Комисије експлицитно дозвољавају мастер и специјалистичке струковне студије.“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Имајући у виду да је секретар Комисије државни службеник на положају у погледу услова степена образовања примењени су услови прописани законом којим су уређена права и дужности државних службеника. Председник Комисије и чланови Савета нису државни службеници већ јавни функционери те су услови у погледу образовања прописани на начин како је наведено, а у складу са чланом 34. став 2. Закона о високом образовању, којим је дефинисано да се на академским студијама изводи академски студијски програм који оспособљава студенте за развој и примену научних, уметничких и стручних достигнућа. Председник Комисије и чланови Савета Комисије за контролу државне помоћи имају надлежност да одлучују о питањима од значаја за примену прописа у области контроле државне помоћи, укључујући оцену усклађености мера државне помоћи са правилима конкуренције, правом Европске уније и релевантним међународним стандардима. Обављање ових послова подразумева висок степен теоријског знања, аналитичког и научно-истраживачког приступа, способност тумачења сложених правних и економских питања, разумевање ширих јавних политика у области тржишне конкуренције и економске регулацијешто је управо суштина академских студија. Академске студије су усмерене на развој научног и критичког мишљења, способност системског сагледавања проблема и примену научних достигнућа у пракси, што је од суштинског значаја за обављање функција које имају регулаторни, стратешки и надзорни карактер.

С друге стране, члан 34. став 3. Закона о високом образовању прописује да се на струковним студијама изводи струковни студијски програм који оспособљава студенте за примену и развој стручних знања и вештина потребних за непосредно укључивање у радни процес. Струковне студије су, дакле, пре свега усмерене на практичну примену знања у конкретним професионалним областима, док функције председника Комисије и чланова Савета подразумевају шире научно-стручно сагледавање система и доношење одлука од јавног значаја.

Уколико би услов образовања био прописан прешироко, односно обухватио и струковне студије, дошло би до релативизације захтева у погледу академског нивоа и научно-стручних компетенција неопходних за обављање ових функција. Због тога је законодавац, водећи рачуна о природи и сложености послова, оправдано прописао да услов у погледу образовања подразумева завршене академске студије.

2. Примедба на члан 24. Нацрта закона:

„Члан 24. дефинише да председник Комисије има плату у висини плате председника "Врховног касационог суда", а члан Савета у висини плате судије "Врховног касационог суда". Речи "Врховног касационог суда" заменити речима "Врховног суда". Неопходно је усклађивање са изменама Устава Републике Србије и Закона о уређењу судова, према којима је највиши суд у Републици Србији променио назив у Врховни суд.“

Одговор: Примедба се прихвата.

Прихвата се сугестија у вези са чланом 24. Нацрта закона. С тим у вези, одредба члана 24. Нацрта закона ће бити измењена на предложени начин односно да се речи: „Врховног касационог суда" замене речима: "Врховног суда".

3. Примедба на члан 46. став 4. Нацрта закона:

„Члан 46. став 4. прописује да се Закључак о спровођењу непосредног увида доставља кориснику државне помоћи "најкасније три дана пре спровођења непосредног увида". Најава теренске инспекције три дана унапред у ситуацијама када се сумња на кршење закона оставља довољно простора за прикривање доказа, чиме се институт непосредног увида у пракси обесмишљава. Упоредна пракса заштите конкуренције препознаје ненајављене увиђаје као кључни алат за утврђивање неправилности. Требало би додати изузетак у којем се увид може спровести ненајављено (без претходне доставе закључка).“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Наведена сугестија не може бити прихваћена из разлога што предложено решење о најављеном увиђају не одступа од праксе Европске комисије и у складу је са чланом 27. став 3. Регулative Савета (ЕУ) 2015/1589 од 13. јула 2015. године о утврђивању детаљних правила за примену члана 108. Уговора о функционисању Европске уније (*Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ L 248, 24.9.2015)*) са којом се овај закон усклађује. Наиме, наведена регулатива прописује да се корисник мора обавестити благовремено о непосредном увиду.

За разлику од сличних института који постоје у позитивно правним прописима (ненајављени увиђај према Закону о заштити конкуренције), овај институт се превасходно односи на „најављени“ увиђај што је и била намера члана 27. став 3. Регулative Савета (ЕУ) 2015/1589.

4. Примедба на члан 56. став 7. Нацрта закона:

„Предлаже се брисање овог става. Сврха мере повраћаја неусклађене државне помоћи, укључујући и затезну камату, јесте враћање нарушене тржишне конкуренције у пређашње стање. Према пракси судова Европске уније, аргумент да би обавеза повраћаја са каматом довела корисника до стечаја се не прихвата као валидан основ за ослобађање од те обавезе. Задржавање овог решења могло би се тумачити као неусклађеност са правилима ЕУ кроз ССП.“

Одговор на примедбу: Примедба се не прихвата.

Наведени предлог не може бити прихваћен јер је суштина мере повраћаја државне помоћи успостављање равнотеже и здраве конкуренције на тржишту, а не уклањање једног од учесника са тржишта, што као крајњи ефекат може имати смањење броја активних учесника на тржишту, а, самим тим, и ефикасне конкуренције. Из наведеног разлога, уведена је могућност ослобођења повраћаја износа затезне камате, а по угледу на одредбу из члана 57. став 3. овог закона, којом је прописано да Комисија може корисника да ослободи од мере процесног пенала ако корисник докаже да би та мера довела до стечаја, престанка обављања делатности или отежаног пословања, што је у складу са Регулative Савета (ЕУ) 2015/1589.

Овакве ситуације могу да буду честе, нарочито у околностима уколико је државна помоћ додељена значајно раније (у границама рокова застарелости), а с обзиром на то да се затезна камата обрачунава почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа.

5. Начелна примедба на Нацрт закона:

„Даваоци државне помоћи често располажу великим буџетима, а износи државне помоћи се неретко мере у милионима. Казне су преблаге и немају одвраћајући карактер и несразмерне су штетним последицама које незаконито додељена државна помоћ може имати по конкуренцију на тржишту. Министарство финансија активно треба учествовати да се допуне делови казни, и да се одређене радње самим законом окарактеришу као кривична дела.“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Неведена примедба не може да се прихвати јер су висине казне прописане у складу са Законом о прекршајима ("Службени гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - одлука УС, 91/2019, 91/2019 - др. закон и 112/2022 - одлука УС).

- Предгалач: Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД)

1. Примедба на члан 2. Нацрта закона

Закон мора бити системски, и не може се другим прописима искључивати, ограничавати или сужавати примена. Ово у целости одговара начелу супремације које је истакнуто у ставу 2. образложења Уредбе Европске Комисије 2015/1589 о успостављању детаљних правила за примену члана 108. Уговора о функционисању ЕУ: „Without prejudice to special procedural rules laid down in regulations for certain sectors, this Regulation should apply to aid in all sectors.“ Члан 2. је неопходно допунити са ставом 2. и 3. који гласе:

„Овај закон се примењује без обзира на то којим се прописом уређује додела јавних средстава која представљају државну помоћ.

Примена одредаба других прописа не искључује и не ограничава непосредну примену одредаба овог закона.“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Закон о контроли државне помоћи јесте системски закон и другим прописима се не искључује и не сужава примена овог закон. С тим у вези, сматрамо да члан 2. није потребно допунити на предложени начин.

2. Примедба на члан 3. Нацрта закона

Сматрамо да је целокупан члан потребно поделити на више чланова имајући у виду да наведене околности представљају засебне целине: 1. државна помоћ 2. шеме и индивидуална помоћ 3. Постојећа и нова помоћ на следећи начин:

Државна помоћ

Члан 3.

Државна помоћ је свака мера на основу које се омогућава пренос јавних средстава:

- 1) правном или физичком лицу које обавља економску делатност без обзира на његову правну форму (облик организовања), начин финансирања и власничку структуру (у даљем тексту: учесник на тржишту),*
- 2) коју спроводи надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајне, јединице локалне самоуправе или свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику под условом да се таква мера може приписати држави (у даљем тексту: давалац),*
- 3) чиме се даје предност одређеном учеснику на тржишту у односу на конкуренте или производњи одређене робе и/или услуга и*
- 4) на селективан начин омогућава повољнији положај у односу на конкуренте,*

- 5) чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и
6) ако утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Јавна средства из става 1. овог члана обухватају средства из буџета Републике Србије, аутономне покрајне, јединице локалне самоуправе, организација за обавезно социјално осигурање, других фондова и средства сваког правног лица (јавних и приватних), које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ.

Пренос јавних средстава из става 1. овог члана нарочито се односи на сваки стварни или потенцијални јавни расход (бесповратна средства, кредит, гаранције и друго), умањено остварење јавног прихода (отпис или преузимање дуга, умањења или ослобођења од плаћања пореза, доприноса, царина и других фискалних дажбина), укључујући и обавезу јавног органа да учини доступним јавна средства под одложним роком.

Мера не представља државну помоћ ако услови из става 1. тачке 1) – 6) овог члана нису кумулативно испуњени.

Корисник државне помоћи је учесник на тржишту из става 1. тачка 1) овог члана који је стекао право на државну помоћ.

Комисија доноси упутство којим се ближе одређују услови из става 1. овог члана.“

Образложење за дефиницију државне помоћи

Предлог овог члана у целости осликава образложење члана 3. Нацрта закона, сходно чему сматрамо да је неопходно ради правне сигурности исту разложити на јасне кумулативне услове, те истаћи да јасан изостанак једног од услова заправо значи да не постоји државна помоћ.

Став 1. предложеног члана полази од чињенице да је државна помоћ свака мера, на основу које се омогућава пренос јавних средстава, чиме у наставку дефинише шест прецизних услова који морају бити испуњени **кумулативно**. Нацрт закона користи прешироку дефиницију која оставља простор за дискрециону оцену Комисије. Увођењем јасних параметара попут „приписивности држави” и „селективности”, овај став директно имплементира стандарде из члана 107(1) УФЕУ и праксе Европског суда правде (нпр. случајеви Stardust Marine и Altmark). На такав начин се спречавају ситуације у којој би опште мере економске политике (које важе за све под истим условима) биле погрешно оквалификоване као државна помоћ.

У ставу 2. су дефинисана јавна средства односно извор. У складу са тачкама 47–52. Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01), јавна средства нису само новац из буџета, већ и сви ресурси којима држава управља или врши доминантан утицај на њихово располагање.

Став 3. предложеног члана доследно користи термин „пренос јавних средстава“ која је у целости усклађена са Упутством о начину за оцењивање да ли трансакција садржи државну помоћ којим се преноси Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01). Овај термин подједнако обухвата стварне јавне расходе, потенцијалне јавне расходе, умањење јавних прихода, чиме се омогућава јасна дистинкција између техничког акта располагања ресурсима и правне квалификације тог акта као државне помоћи. Тиме се обезбеђује правна сигурност да тржишне трансакције државе неће бити априори проглашене државном помоћи само на основу свог спољног облика (кредит, гаранција, докапитализација), већ само ако суштински нарушавају конкуренцију давањем селективне предности. Коришћењем термина „пренос јавних средстава”, ствара се јасна веза са ставом 1. тачком 2) предлога (приписивост). Нацрт закона ово питање разводњава, стварајући ризик да се сваки потез јавног предузећа, чак и чисто тржишни, оквалификује као помоћ само зато што се уклапа у један од „облика” из Нацрта.

Нацрт закона у члану 3. став 2. омогућава Комисији да „ближе уређује мере или трансакције” што је противзаконито јер у тексту Нацрта нигде није истакнуто на које мере или трансакције се то односи. Комисија не може законом непостојеће категорије прописивати подзаконским актом. У складу са наведеним, предлажемо измену на начин како је то прописано у ставу 5. експлицитним прописивањем акта уз упућивање на испуњеност услова.

Шема и индивидуална државна помоћи

Члан х.

Шема државне помоћи је правни оквир који представља непосредан правни основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени, као и сваки акт на основу којег се помоћ, која није у вези са одређеним пројектом, може доделити једном или више учесника на тржишту на неодређено време и/или у неодређеном износу.

Шема државне помоћи може бити у облику прописа, нацрта или предлога прописа, одлука, програм или други акт органа управе или правног лица на основу ког се врши или ће се вршити располагање средствима у корист одговарајућег учесника на тржишту.

Правни оквир из става 1. овог члана, непосредно или у пратећим актима, садржи:

- 1) опис оправданих трошкова за коју се средства могу доделити*
- 2) број потенцијалних корисника,*
- 3) пројектовани буџет,*
- 4) временско важење шеме,*
- 5) друге околности које су од значаја за одабир корисника (поступак, начин и критеријуми за одабир и др.).*

Трајање шеме државне помоћи из става 3. тачка 4) овог члана је ограничено трајањем подзаконског акта којим се одређују услови усклађености конкретне шеме државне помоћи, при чему је давалац дужан да изврши евалуацију те шеме најкасније након шест година а по потреби и раније у складу са чланом 52. Нацрта закона.

Индивидуална државна помоћ је помоћ која се додељује на основу акта даваоца државне помоћи унапред одређеном кориснику или државна помоћ индивидуалном кориснику која се додељује на основу шеме државне помоћи а за коју постоји обавеза пријаве на основу овог закона.

Образложење за предлог члана Шема и индивидуална државна помоћи

Одредба члана 3. став 4. Нацрта закона није исправно пренела члан 1.1.(d) Уредбе ЕК који истиче „(...) one or several undertakings” у контексту акта (правног основа). То значи да је акт општи, али се може применити на једног или више њих. Нацрт закона у члану 3. став 4. користи формулацију „(...) акт којим се **одређеном учеснику...** додељује државна помоћ... у неограниченом периоду”, што између осталог делује као дефиниција индивидуалне помоћи, а не шеме. Сврха европске дефиниције је да обухвати акт који је општи по својој природи, али примењив на једног или више корисника. **Нацрт закона користи формулацију која преклапа појам шеме са индивидуалном помоћи, чиме ствара правну несигурност у погледу обавезе пријаве.** Такође, термин „indefinite” из ЕУ регулативе односи се на акте без тзв. sunset клаузуле, а не на неограничену помоћ у материјалном смислу. Помоћ која траје неограничено губи подстицајни ефекат и претвара се у забрањену оперативну помоћ (помоћ за рад). Неограничен износ не значи без буџета јер држава чланица и даље мора Комисији доставити све релевантне податке о очекиваном обиму помоћи. Имајући у виду наведено, предлажемо спајање дефиниција на начин како је то приказано у ставу 1. достављеног предлога измена.

Члан 3. став 5. Нацрта закона уводи општи рок од 10 година у закон. Из Образложења Нацрта закона није јасно опредељење за конкретну временску одредницу. Фиксирањем рока од 10 година у закону, ствара се ситуација у којој би домаћа шема могла формално бити на снази и након што изгуби основ за изузеће у подзаконском акту којим се одређују услови за усклађеност а која своју основу црпи из транспозиције европске правне тековине. **Предлажемо да се трајање шеме веже за важење подзаконског акта који је контролни основ за ту врсту помоћи, а као допунски механизам сврсисходности, рационалности уведе обавезу независне евалуације те шеме.**

Уместо произвољног рока од 10 година, предлаже се преузимање механизма евалуације из ГБЕР-а (члан 1. став 2а). Предложеним ставом 4. уводи се обавезна независна евалуација након шест година или краћи рок примене за велике и дугорочне шеме.

Постојећа и нова државна помоћ

Члан х.

Постојећа државна помоћ је:

- 1) додељена индивидуална државна помоћ и шема државне помоћи која је ступила на снагу пре истека рока из члана 73. став 6. ССП-а и чија примена је у току;*
- 2) шема државне помоћи и индивидуална државна помоћ коју је Комисија већ оценила као усклађену;*
- 3) државна помоћ у вези са којом је наступила застарелост у смислу члана 60. овог закона;*
- 4) помоћ која није испуњавала све критеријуме појма државне помоћи из члана 3. став 1. овог закона, али је због развоја или отварања тржишта, конкуренције или нових правила накнадно утврђено да представља државну помоћ у смислу овог прописа, под условом да није била предмет суштинских измена.*

Нова државна помоћ је свака државна помоћ која није постојећа државна помоћ, укључујући и све суштинске измене постојеће државне помоћи.

Под суштинском изменом из става 2. не сматра се:

- 1) продужење временског трајања постојеће шеме до шест година, без обзира да ли је буџет шеме промењен;*
- 2) увећање буџета постојеће шеме коју је Комисија оценила као усклађену до 20% у односу на изворни, првобитни буџет;*
- 3) поштравање критеријума или услова за доделу помоћи;*
- 4) умањење интензитета државне помоћи;*
- 5) сужавање оправданих трошкова.*

Новом државном помоћи не сматра се техничка или административна измена која не утиче на оцену усклађености мере.

*Државна помоћ сматра се додељеном на дан када је корисник стекао **право** на помоћ у складу са важећим прописима, актом даваоца или закљученим уговором.*

Образложење за постојећу и нову помоћ

Дефиниција нове помоћи се ослања на стандард успостављен праксом ЕУ у предметима „Гибралтар“ (С-182/03 и С-183/03), према којој се статус „постојеће помоћи“ губи само ако је измена суштинска. Иако се свака измена постојеће помоћи формално сматра новом помоћи у смислу обавезе пријаве, предлажемо да Закон стога и изричито **пропише поједностављени или скраћени поступак** за измене које се односе на продужење до шест година, буџет до 20% или поштравање критеријума (у складу са чланом 4. Уредбе 794/2004). Посебно је важно прописати да у овим случајевима нотификација измене **не суспендује примену постојеће шеме** у њеном непромењеном делу (тзв. standstill обавеза се не примењује на већ одобрени део), осим ако Комисија не утврди да је измена такве природе да суштински мења карактер целе мере. Наведено у целости одговара начелу заштите стечених права. Без оваквог прецизирања, корисник који реализује вишегодишњи пројекат могао би остати без исплате само зато што је држава, на пример, смањила интензитет помоћи са 40% на 30% или продужила рок трајања шеме, што би према тренутном Нацрту аутоматски зауставило све исплате до окончања поступка.

Алтернативно, ако законописац не прихвати увођење поједностављеног поступка, предлажемо да се уведе концепт „суштинске измене“ како је то и приказано. Предложеним решењем врши се прецизна диференцијација између суштинских измена (које захтевају нову нотификацију) и незнатних измена које према Уредби Комисије (ЕЗ) 794/2004 не утичу на компатибилност мере, које се спроводе у поједностављеном поступку који овај закон не познаје.

Тиме се обезбеђује континуитет у реализацији привредних пројеката и спречава непотребно оптерећивање Комисије поступцима који не мењају природу већ одобрене помоћи.

Према члану 2. тачка 28. Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 651/2014 (ГБЕР), као и конзистентној пракси Европског суда правде (нпр. предмет C-129/12 Magdeburg Formenbau), датум доделе помоћи је тренутак када је корисник стекао право (legal right) на помоћ. Одлучујући фактор за одређивање тренутка доделе помоћи јесте тренутак када је потенцијални корисник стекао стварно право да ту помоћ прими, без обзира на то када се врши фактичка исплата средстава.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Дефиниција државне помоћи из члана 3. став 1. Нацрта закона у потпуности кореспондира дефиницији прописаној чланом 107(1) Уговор о функционисању Европске Уније (УФЕУ). Сматрамо да закон не треба оптерећивати разрађивањем свих кумулативних услова за утврђивање постојања државне помоћи. С тим у вези, у члану 3. став 2. Нацрта закона прописана је одредба да Комисија ближе уређује начин за утврђивање да ли мера или трансакција садржи државну помоћ.

Комисија је већ на основу постојећег Закона о контроли државне помоћи донела Упутство о начину за оцењивање да ли трансакција садржи државну помоћ („Службени гласник“ РС, број 34/23, у даљем тексту: Упутство) којим је у потпуности пренет Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01) и до детаља разрађени елементи дефиниције државне помоћи. Предложеним решењем елементи дефиниције државне помоћи не би били у потпуности разрађени као што је то до детаља учињено у Упутству.

Дефиниција шеме државне помоћи је у потпуности у складу са дефиницијом шеме из Уредбе Европске Комисије 2015/1589 о успостављању детаљних правила за примену члана 108. Уговора о функционисању ЕУ (у даљем тексту: Уредба 2015/1589).

Прихвата се примедба да се у члану 3. став 4. Нацрта закона речи „неограниченом временском периоду и/или неограниченом износу“ земене речима „неодређеном временском периоду и/или неодређеном износу“ у складу са терминологијом из Уредбе 2015/1589.

Остале примедбе у вези са дефиницијом шеме државне помоћи не могу бити прихваћене из разлога што прописивањем да се „одређеном“ учеснику на тржишту додељује државна помоћ не значи да се ради само о једном учеснику на тржишту, јер, у складу са Јединственом методолошким правилима за израду прописа које доноси Народна скупштина РС, једнина подразумева множину.

Даље, не може да се прихвати ни примедба која се односи на то да је рок од десет година којим се ограничава трајање шеме произвољан, јер је наведени рок одређен у складу са директним препорукама Европске комисије.

Такође, и у складу са ЕУ прописима је нетачно да је евалуација шеме неопходна за све шеме, већ, на пример у складу са Смерницама Европске комисије о регионалној државној помоћи (Guidelines on regional State aid (OJ C 153, 29. 4. 2021)), допуњене 3. јуна 2024. године (Commission supplementing the Guidelines on regional State aid with regard to the Strategic Technologies for Europe Platform) (STEP) (OJ C, C/2024/3516), обавеза евалуације је прописана само за шеме чији годишњи буџет прелази 150 милиона евра, односно, укупан буџет шеме прелази 750 милиона евра. Обавеза евалуације шеме прописана је у члану 52. Нацрта закона, у складу са којим ће Влада донети подзаконски акт којим ће уредити поступак евалуације, у складу са ЕУ прописима и то, пре свега, у складу са Commission staff working document - Common methodology for State aid evaluation и другим релевантним актима ЕУ у којима је прописана обавеза евалуације шема државне помоћи.

Сматрамо да није потребно прописивати шта представља суштинске измене шеме јер не треба остављати даваоцима дискреционо право да одлучују нпр. да ли се изменом одређене одредбе критеријуми за доделу државне помоћи поопштравају или не. Свакако, и у складу са постојећим законским решењем, даваоци су пријављивали сваку измену шеме, а Комисија доносила одлуку позивајући се на своју претходну одлуку у вези са том шемом и оцењивала само измене, што на

неки начин и представља „поједностављен поступак“, те сматрамо да то није нешто што захтева додатно прописивање. Такође, подразумева се да је постојећа шема државне помоћи на снази док не ступи на снагу измена те шеме и да су, с тим у вези, стечена права корисника заштићена.

3. Примедба на члан 4. Нацрта закона

Предлажемо брисање целог члана. Овај члан доводи до методолошке конфузије јер обједињује на једном месту инструменте (како се даје), циљеве (зашто се даје) и тренутак настанка обавезе.

Став 1. Нацрта закона покушава да изврши поделу државне помоћи на начин који не одговара правној тековини ЕУ. Критеријум по којем су врсте набројане је потпуно арбитраран. Хоризонтална државна помоћ, по дефиницији ЕУ (нпр. из ГБЕР-а), обухвата и заштиту животне средине, енергетику, регионалну помоћ, културу и истраживање и развој. Издвајање појединих категорија ван хоризонталног оквира ствара правни дуализам који не постоји у ЕУ регулативи. Сматрамо да је овај став потребно брисати или заменити таксативним набрајањем свих врста помоћи које су усклађене са ЕУ мапама помоћи и циљевима ГБЕР-а, како би се избегла селективна примена правила на различите секторе.

Став 2. Нацрта дефинише „облике“ државне помоћи (субвенције, кредити, гаранције), што је концептуално погрешно из разлога већ истакнутих у предлогу новог члана којим се дефинише појам државне помоћи. Државна помоћ није „облик“, већ правна квалификација **преноса јавних средстава** извршеног под одређеним условима. Набрајање инструмената као „облика помоћи“ може створити погрешну претпоставку да нпр. сваки кредит или гаранција државе аутоматски представљају државну помоћ. Ради следствености са новом архитектуром члана 3, инструменти се морају дефинисати искључиво као канали преноса јавних средстава, а не као категорија помоћи по себи.

Дефиниција додељене државне помоћи из става 3. овог члана Нацрта закона је превазиђена и правно непотпуна, јер не препознаје механизме аутоматизма који су кључни у савременом праву државне помоћи. Према пракси Европског суда правде и Уредби 1589/2015, државна помоћ се сматра додељеном у тренутку када корисник стекне право на њу. У многим шемама (нарочито пореским), помоћ наступа испуњењем законских услова. Кориснику није потребан „акт“ или „уговор“ да би остварио право на нпр. убрзану амортизацију или ослобођење од пореза на добит. Право настаје самом применом прописа, што давалац потврђује накнадно. **Ако се помоћ веже за акт, а не за стицање права, може доћи до погрешног обрачуна кумулације, што корисника излаже огромном ризику од повраћаја средстава ако Комисија касније утврди да је праг пређен према датуму стицања права.**

Одговор: Примедба се не прихвата.

Разврставање државне помоћи је уређено у складу са подзаконским актима којима се уређују услови усклађености различитих врста државне помоћи, као и у складу са општеприхваћеном терминологијом и функционисањем у досадашњој пракси, а термин облик или инструмент државне помоћи су опште прихваћени и у складу су са ЕУ терминологијом, на пример из методологије ЕК за израду годишњег извештаја о додељеној државној помоћи - „State aid Scoreboard data - Reference metadata on methodology and quality“ .

Такође, није тачна констатација да се може претпоставити да сваки кредит или гаранција државне помоћи аутоматски представљају државну помоћ, зато што је у члану 4. став 2. Нацрта закона јасно прописано да то могу бити случајеви искључиво када се кредити или гаранције дају по условима повољнијим од тржишних.

Најзад, не постоје случајеви када кориснику није потребан акт или уговор да би остварио право на државну помоћ, јер и у случају наведеног примера (ослобођења од плаћања пореза на

добит), пореска управа доноси решење.

4. Примедба на члан 5. ст. 1 – 3. Нацрта закона

Сматрамо да је члан 5. ст. 1-3. Нацрта закона сувишан, јер су сви кључни елементи појма државне помоћи, инструмената преноса и тренутка доделе, дефиниција даваоца и корисника већ обухваћени предложеним изменама члана 3. и 4. Понављање ових категорија у посебном члану, и то на дескриптиван начин, слаби правну снагу дефиниција и оставља простор за противречна тумачења у пракси.

Имајући у виду претходно, већина материјалних одредби из члана 5. Нацрта заправо представља вишак или репетицију која може само да унесе забуну.

Одговор: Примедба се не прихвата

Није могуће прихватити ову примедбу јер нису прихваћене претходне примедбе на чл. 3. и 4. Нацрта закона, у вези са којима је дата ова примедба.

5. Примедба на члан 5. ст. 4-7. Нацрта закона

Предлажемо измену на начин која ће на јасан и недвосмислен начин уредити надзор и контролу. Истовремено, методолошки би члан требало да буде део контроле и надзора, који се налази у последњој логичкој целини прописа. Ако је циљ законописца да пребаци контролу ненаменске државне помоћи на даваоца, онда је неопходно израдити комплетан правни основ, имајући у виду да подзаконски акти не могу уређивати поступак, а нарочито ако исти није прописан законом. Разлика у односу на Нацрт је у томе што је предвиђао „пасиван” систем где се само обавештава (ревизија), док овај предлог креира активан и самоизвршиви механизам заштите.

Предложени члан успоставља строг систем одговорности и надзора који трансформише пасивну улогу даваоца у активни механизам заштите јавних средстава. Увођењем таксативно наведених повреда, попут неиспуњења обавезе о броју запослених или промене власничке структуре, отклања се правна несигурност и произвољност у тумачењу „ненаменског трошења”. Кључни искорак је прописивање обавезе даваоцу да у сваки акт или уговор унесе изричиту клаузулу о поврату средстава са затезном каматом обрачунатом од дана стављања средстава на располагање, чиме се обезбеђује пуна усклађеност са ЕУ Уредбом 2015/1589 и спречава неосновано богаћење корисника на рачун буџета.

Друга суштинска предност овог предлога јесте увођење начела ефикасности кроз одредбу да тужба против решења о повраћу не одлаже његово извршење. Тиме се онемогућава досадашња пракса у којој несавесни корисници кроз вишегодишње управне спорове задржавају ненаменски утрошена средства, чиме се обесмишљава сврха контроле државне помоћи. Оваквом архитектуром, која предвиђа и прекршајну одговорност за даваоца у случају изостављања заштитних клаузула, Србија добија модеран и применљив систем који примарну контролу поверава даваоцу, али задржава строг надзор Комисије и ревизорских институција над законитошћу целог процеса.

У прекршајним одредбама је неопходно прописати казну за одговорно лице у органу даваоца ако не поступи по ставу 8. овог предлога (не унесе клаузулу). Стога, предлажемо прописивање јаног поступка контроле ненаменског коришћења средстава, на следећи начин:

Контрола коришћења и ненаменска државна помоћ

Члан x.

Давалац државне помоћи дужан је да врши редовну контролу и надзор над коришћењем додељених јавних средстава, ради утврђивања да ли корисник употребљава државну помоћ у

предвиђеном износу и за намену која је била услов за доделу.

Ненаменско коришћење државне помоћи је свака употреба државне помоћи супротно условима утврђеним шемом државне помоћи, актом о додели или закљученим уговором, које је Комисија оценила као усклађену а нарочито:

- 1) употреба средстава за трошкове који нису дефинисани као оправдани;
- 2) неиспуњење обавезе која се односи на реализацију инвестиције или очување броја запослених у предвиђеном року;
- 3) престанак обављања делатности корисника или промена власничке структуре која утиче на испуњеност услова за доделу помоћи пре истека периода обавезног надзора.

Државна помоћ која се користи супротно акту Комисије којим је оцењена њена усклађеност, сматра се **неусклађеном** државном помоћи у смислу овог закона.

У случају сазнања за ненаменско коришћење државне помоћи, давалац је дужан да без одлагања покрене поступак повраћаја целокупног износа додељених средстава, заједно са затезном каматом обрачунатом од дана када су средства стављена кориснику на располагање до дана повраћаја.

Ако утврди да је државна помоћ ненаменски коришћена, давалац доноси решење којим се налаже повраћај ненаменски коришћене државне помоћи.

Против решења из става 5. овог члана није дозвољена посебна жалба, већ се може побијати тужбом против коначног решења.

Тужба не одлаже извршење решења, при чему је Корисник без одлагања дужан да поступи по одлуци даваоца.

Давалац државне помоћи дужан је да у акт о додели односно уговор о додели државне помоћи, унесе изричиту одредбу о обавези повраћаја средстава у случају ненаменског коришћења или утврђене неусклађености државне помоћи, заједно са механизмом обрачуна затезне камате из става 4. овог члана.

Давалац државне помоћи ближе уређује начин вршења текуће контроле и извештавања из става 1. овог члана.

Одговор: Примедба се делимично прихвата.

Нацрт закона у члану 5. препознаје разлику између ненаменски додељене и ненаменски коришћене државне помоћи. Ненаменски додељена државна помоћ је помоћ коју давалац није доделио у складу са одлуком Комисије, док је ненаменски коришћена државна помоћ, она помоћ коју корисник није користио за намену за коју му је давалац доделио ту помоћ. Прописано је да ће давалац сам уредити начин на који ће вршити контролу наменског коришћена помоћи. Прихвата се сугестија да се уреди поступање у случају када је давалац утврдио да је државна помоћ ненаменски коришћена, и с тим у вези, у члану 5. Нацрта закона, после става 4. додаје се став 5. који гласи:

„Давалац државне помоћи дужан је да наложи кориснику повраћај ненаменски коришћене државне помоћи у смислу става 4. овог члана.“

Став 5. постаје став 6. и мења се тако да гласи:

„Давалац државне помоћи ближе уређује начин и поступак вршења контроле, надзора и повраћаја државне помоћи и ст. 4. и 5. овог члана.“

Постојећи ст. 6. и 7. постају ст. 7. и 8.

6. Примедба на члан 6. Нацрта закона

Члан 6. Нацрта закона меша категорије помоћи која је „усклађена по самом закону” (Ex lege) и помоћи која „може бити оцењена као усклађена” (дискрециона оцена).

У ставу 1. члана 6. Нацрта не достаје део о социјалном карактеру помоћи. Члан 107(2) УФЕУ прописује две категорије помоћи које су аутоматски усклађене:

(а) помоћ социјалног карактера додељена појединачним потрошачима, под условом да

се додељује без дискриминације у погледу порекла производа;

(б) помоћ за отклањање штете проузроковане природним непогодама или ванредним догађајима;

У ставу 1. члана 6. Нацрта закона наведена је само друга категорија (природне катастрофе и ванредне ситуације), али не и прва (социјални карактер). Стога предлажемо да се убади и први став који у целости осликава Члан 107(2) а УФЕУ.

Став 2. члана 6. Нацрта закона је синтаксички неисправан и непрецизан: „(...) а која представља увек усклађену државну помоћ у смислу прописа којима се уређује додела те врсте државне помоћи, сматра се усклађеном државном помоћи.” Предлог за преформулацију:

„Државна помоћ која се додељује у облику накнаде за обављање услуге од општег економског интереса сматра се усклађеном државном помоћи ако испуњава услове прописане законом којим се уређује додела те врсте државне помоћи.“

Став 5. члана 6. Нацрта исказује норму као изузетак, при чему није јасно од чега је наведена околност изузетак. Балансинг тест није посебна категорија помоћи. То је **метод оцењивања** који се примењује на све категорије из члана 107(3) УФЕУ. Стога предлажемо измену одредбе на следећи начин:

„Државна помоћ из става 3. овог члана може бити оцењена као усклађена ако давалац државне помоћи докаже да позитивни ефекти премашују негативне ефекте државне помоћи, и то ако: (...)“

Конечно, предлажемо да се пропишу правни основи за подзаконске акте ради ближе разраде свих ставова, а не само става 3. овог члана.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Одредба из члана 107 (2) УФЕУ, да помоћ која се додељује потрошачима без дискриминације у односу на порекло робе, односно производа не представља државну помоћ, прописана је у члану 8. Нацрта закона. У члану 107(2) не пише да је у питању државна помоћ већ помоћ која се сматра увек усклађеном. Међутим, како су корисници наведене помоћи потрошачи који не представљају кориснике државне помоћи у смислу члана 5. став 2. Нацрта закона, таква помоћ не представља државну помоћ и логично јен било да се наведена одредба пропише у оквиру члана који се односи на мере помоћи које не представљају државну помоћ.

Такође, не постоји закон којим се уређује додела државне помоћи у облику накнаде за обављање услуге од општег економског интереса, већ подзаконски акт којим се уређују услови усклађености наведене државне помоћи (Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи у облику накнаде за обављање услуга од општег економског интереса („Службени гласник РС“, бр. 99/21, 48/23 и 87/25), а истим актом прописују се и услови када је наведена државна помоћ увек усклађена и то у складу са ЕУ прописом - Одлука Европске комисије о примени члана 106. став 2. Уговора о функционисању Европске уније у облику накнаде за обављање јавне услуге учесницима на тржишту којима је поверено обављање услуга од општег економског интереса (Commission Decision on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (OJ L 7, 11.1.2012))

Такође, изузетак из члана 6. став 5. Нацрта закона је прописан по угледу на праксу коју примењује ЕК у случају када оцењује државну помоћ за коју тренутно не постоје прописана правила (у уредбама, смерницама и сл.), нпр. оцена државне помоћи у случају SA.34947 Hinkley Point C.

Најзад, није потребно прописивање подзаконских аката за све ситуације из члана 6. Нацрта закона, осим у случају става 3. овог члана који омогућава преношење садржине свих релевантних ЕУ прописа којима се уређују правила за доделу државне помоћи.

7. Примедба на члан 7. Нацрта закона

Овај класичан пример прелазне одредбе би требало из материјалног дела закона пребацити у део прелазних одредаба (нпр. члан 61. – 67.). Прелазне и завршне одредбе се односе на прелазак из старог у нови правни режим, а не на материјално уређење института државне помоћи. Такође, члан 10. став 5. Нацрта закона (усаглашавање постојећих аката за *de minimis* помоћ) такође треба преместити у прелазне одредбе.

Истовремено, користимо прилику да укажемо да није исправно упућивање на члан 12. став 1. тачка 10) Нацрта закона, јер исто садржи само опште овлашћење Комисије да доноси подзаконске акте за спровођење закона у смислу члана 16. став 1. Закона о државној управи, али не представља посебан правни основ за доношење тих аката. Правни основ мора бити утврђен у материјалним одредбама закона, тако што ће се у сваком појединачном случају прописати који орган, у ком року и шта ближе уређује.

Одговор: Примедба се не прихвата

Ова одредба је врло значајна и представља трајну и константну обавезу даваоца за усклађивањем својих шема са новодонетим правилима за доделу државне помоћи и унета је на изричит захтев ЕК.

У конкретном случају, у складу са правним системом Републике Србије, правни основ за доношење подзаконских аката Комисије налази у подзаконским актима Владе којима се уређују услови усклађености државне помоћи или у самом Закону, те у складу са чланом 12. став 1. тачка 10)) Нацрта закона, Комисија има основ да доноси подзаконска акта.

8. Примедба на члан 8. Нацрта закона

Предлажемо брисање наведеног члана.

Нејасан је однос члана 8. став 4. Нацрта закона, са чланом 3. став 2. Нацрта закона, имајући у виду да је типични учесник обухваћем ближом разрадом члана 3. став 2. у контексту Упутства о начину за оцењивање да ли трансакција садржи државну помоћ којим се преноси *Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01)*. Такође, предложили смо нови члан који ближе разрађује појам државне помоћи као и пренос јавних средстава, у оквиру чега је могуће конкретну околност разрадити.

У том смислу у члану 8. став 5. Нацрта закона, норма прејудицира да је сваки кредит или гаранција коју даје давалац заправо државна помоћ. Од значаја представља околност да је гаранција само облик којим се преносе јавна средства, а која евентуално омогућавају предност одређеним корисницима. Уколико је потребно прописати у којим условима не долази до омогућавања предности или преноса јавних средстава (сигурна лука), наведен околности се морају истаћи у делу који се односи на појам државне помоћи. Истовремено користимо прилику да укажемо, да Закон мора сам одредити суштинске елементе државне помоћи. Подзаконски акт може само разрађивати, а не утврђивати правила.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Упутством се преноси садржина *Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01)*, те се тим Упутством се ближе дефинишу елементи дефиниције државне помоћи, као и услови под којима трансакција или мера не представља државну помоћ, односно ради се о једном подзаконском акту. У том смислу, потребно је да наведена одредба остане у предложеном облику.

Такође, као што је већ горе наведено, није тачна претпоставка да сваки кредит или гаранција државне помоћи аутоматски представљају државну помоћ, зато што је чланом 7. став 2. Нацрта закона јасно прописано да то могу бити случајеви искључиво када се кредити или гаранције дају по

условима повољнијим од тржишних, а члан 8. став 5. Нацрта закона прописује доношење подзаконског акта којим се прописују тржишни услови односно када гаранција или кредит не представља државну помоћ. Овакав акт већ постоји - Уредба о условима и критеријумима усклађености државне помоћи која се додељује у облику гаранције („Службени гласник РС”, број 48/23) којим је пренета садржина Обавештења Европске комисије о примени чл. 87. и 88. Уговора о Европској заједници на државну помоћ у облику гаранција (Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees (OJ C 155, 20.6.2008)).

9. Примедба на члан 9. Нацрта закона

Предлажемо допуну члана 9. Нацрта закона на следећи начин:

„Давалац је дужан да изда акт кориснику државне помоћи којим се на јасан и недвосмислен начин саопштава да је додељена државна помоћ и износ државне помоћи.

*Акт из **става х.** овог члана може бити саставни део акта о додели државне помоћи (нпр. решења, одлуке, уговора) или као засебан документ.*

*Давалац је дужан да изда акт из става **ц.** овог члана најкасније у тренутку доделе државне помоћи.“*

Одговор: Примедба се не прихвата.

Сматрамо да наведену обавезу није неопходно прописивати у закону, већ је предложено додатно регулисање евентуално могуће путем подзаконских аката. У смислу наведеног, на пример, наведена обавеза постоји у вези са доделом *de minimis* помоћи, али је прописана у Уредби о правилима и условима за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи) („Службени гласник РС“, број 17/25) у оквиру које је прописана обавеза даваоца да обавести корисника када му додељује *de minimis* помоћ. Размотрићемо евентуално прописивање сличне обавезе и за доделу државне помоћи у уредбама којима се прописују услови усклађености конкретне врсте државне помоћи, с тим да истичемо да оваква пракса не постоји ни у ЕУ.

10. Примедба на члан 10. Нацрта закона

Члан 10. став 5. Нацрта закона (усаглашавање постојећих аката за *de minimis* помоћ) такође треба преместити у прелазне одредбе.

Истовремено, користимо прилику да укажемо да није исправно упућивање на члан 12. став 1. тачка 10) Нацрта закона, јер исто садржи само опште овлашћење Комисије да доноси подзаконске акте за спровођење закона у смислу члана 16. став 1. Закона о државној управи, али не представља посебан правни основ за доношење тих аката. Правни основ мора бити утврђен у материјалним одредбама закона, тако што ће се у сваком појединачном случају прописати који орган, у ком року и шта ближе уређује.

Такође, предлажемо да се убаци засебан став:

„De minimis помоћ не представља државну помоћ, осим ако се истовремено са државном помоћи додељује за исту намену и циљ.“

Наведено је од нарочито значаја да корисници и привреда морају да знају да ако се за исте оправдане трошкове додељују и државна помоћ, де минимс помоћ заправо постаје државна. Иако је у члану о кумулацији објашњено да ће се сабирати наведене врсте помоћи, важно је да привреда и корисник буду свесни да ће се у случају преласка одређених прагова, прекомерни износ бити предмет повраћаја, иако је наведена помоћ де минимис.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Као и у одговору на предложене измене члана 7. Нацрта закона, истичемо да се, у складу са

правним системом Републике Србије, правни основ за доношење подзаконских аката Комисије, налази у подзаконским актима Владе којима се уређују услови усклађености државне помоћи или у самом Закону, те у складу са чланом 12. став 1. тачка 10)) Нацрта закона, Комисија има основ да доноси подзаконска акта.

Такође, није могуће додати предложени став („*De minimis помоћ не представља државну помоћ, осим ако се истовремено са државном помоћи додељује за исту намену и циљ.*“), јер не представљају тачну чињеницу и није у складу са ЕУ прописима.

11. Примедба на члан 12. Нацрта закона

Одредба члана 12. став 1. тачка 6) којом се Комисији даје надлежност да „даје мишљења у вези са применом прописа из области државне помоћи“ представља непотребно и правно непрецизно проширење надлежности које доводи у питање систематику управног и законодавног оквира, а нарочито је нејасан однос са тачком 5) истог става. Наиме, давање мишљења о примени прописа традиционално спада у надлежност предлагача односно конкретног министарства надлежног за одговарајућу област (у овом случају, министарства надлежног за послове финансија или привреде), које у оквиру свог законодавно-нормативног делокруга врши тумачење закона и пружа стручну помоћ у њиховој примени. Увођењем ове надлежности Комисији ствара се паралелан систем давања мишљења, што доводи до правне несигурности – јавља се дилема чије је мишљење меродавно, јер и поред ове одредбе о истој се околности може изјаснити и министарство, те да ли је оно обавезујуће за друге органе и како се усклађује са мишљењем надлежног министарства.

Осим тога, сама формулација „прописи из области државне помоћи“ оставља простор за различита тумачења: да ли се односи искључиво на прописе који уређују контролу државне помоћи (овај закон и подзаконски акти донети на основу њега), или обухвата и све друге прописе (законе о подстицајима, уредбе о регионалној помоћи, програмске акте јединица локалне самоуправе и др.) који представљају шеме државне помоћи. Оваква неодређеност је у супротности са начелом правне сигурности и може довести до прекорачења надлежности Комисије, која би тиме излазила из оквира свог основног посла: вођења управних поступака и одлучивања о правима и обавезама давалаца и корисника помоћи.

Истовремено користимо прилику да укажемо да није прописано овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, али је прописано за председника Комисије у члану 45. и за Комисију али само за члан 45. Нацрта закона.

Такође, потребно је унети засебан став 2. који указује који су послови поверени Комисији.

Одговор: Примедба се делимично прихвата.

Имајући у виду да је чланом 12. став 1. тачка 9) Нацрта закона прописано да Комисија предлаже Влади преко министарства надлежног за послове финансија доношење предлога прописа којим се уређује контрола државне помоћи и прописа за спровођење овог закона, сматрамо да је сврсисходно да Комисија има и надлежност да даје мишљење у вези са применом тих прописа.

Такође, сматрамо да није неопходно прописивање овлашћења за подношење захтева за покретање прекршајног поступка узимајући у обзир тачку 18) истог става овог члана, која прописује да Комисија обавља и друге послове утврђене овим и другим законом.

Надлежности које су побројане у члану 12. Нацрта закона јесу поверене надлежности Комисије.

Најзад, прихвата се примедба у вези са тачком 6) става 1. овог члана и прецизира се да се ради о прописима из области контроле државне помоћи

12. Примедба на члан 14. Нацрта закона

Потребно је изменити став 2. члана 14. Нацрта закона имајући у виду да је предвиђено да Скупштински одбор за финансије самостално оглашава конкурс, прикупља пријаве и „**може**” да проверава знање. У правној теорији и пракси ЕУ, државна помоћ је интегрални део права конкуренције. Оваква дефиниција спречава могућност да на функције буду изабрана лица која имају општа знања о ЕУ интеграцијама, али им недостаје специфична експертиза неопходна за анализу тржишних поремећаја и државних интервенција. Прописивањем да Одбор врши и формалну и суштинску проверу, јача се транспарентност конкурса. Обавеза Одбора да изврши непосредну проверу знања (а не да је само „може” извршити) и о томе сачини извештај, онемогућава произвољност при избору. Тиме се осигурава да се пред народним посланицима нађу само кандидати чија је стручност из области права конкуренције и државне помоћи већ доказана и документацијом и директним испитивањем, чиме се обезбеђује интегритет поступка. Стога, предлажемо следећу формулацију:

“Стручност и оспособљеност из става 1. овог члана подразумева поседовање високих теоријских и практичних знања из области права заштите конкуренције, односно државне помоћи.

Надлежни одбор Народне скупштине, у поступку избора, врши непосредну проверу испуњености формалних услова прописаних овим законом, као и непосредну проверу стручних знања кандидата путем квалификационог интервјуа или теста, о чему сачињава посебан извештај за сваког предложеног кандидата.”

У циљу повећања ефикасности избора, неопходно је прописати и рок у коме Скупштински одбор, мора изабрати чланове Савета и председника Комисије, што предлажемо да буде став 7. постојећег члана:

„Поступак избора из става x. овог члана мора се окончати избором новог носиоца функције најкасније 30 дана пре истека мандата председника или члана Савета.”

Одговор: Примедба се не прихвата.

Примедба се не прихвата из разлога што Народна скупштина преко надлежног одбора већ врши проверу стручности кандидата и то на два начина. Прво, самим конкурсом се истиче захтев за доставу исправа из којих се види на којим пословима и са којом стручном спремом је стечено потребно радно искуство и специфична знања и друго, разговором са кандидатима који се обавља на посебној седници одбора у складу са чланом 203. Пословника Народне скупштине. У случају да се прихвати предлог, народни посланици који су чланови одбора би требало да располажу адекватним стручним знањима, односно да поседују одговарајуће капацитете како би могли да изврше проверу стручности кандидата. Ово би, последично, било у супротности са законом којим је уређен избор народних посланика, будући да исти не поставља услове који се односе на стручност кандидата за избор народних посланика као чланова највишег представничког тела грађана.

Такође, није неопходно прописати предложени став 7. у члану 14. Нацрта закона јер је, ради несметаног рада Комисије, чланом 16. став 4. Нацрта закона предвиђено да, када мандат председника Комисије или члана Савета истекне пре окончања поступка избора, председник Комисије или члан Савета наставља са радом у складу са овим законом до окончања поступка избора. Наведено је у складу са решењима из правног система Републике Србије које се односе на друге сличне органе.

13. Примедба на члан 17. Нацрта закона

Према ECN+ директиви, чланови независних тела могу бити разрешени само ако више не испуњавају услове за обављање дужности или ако су учинили тешку повреду дужности. Нацрт закона не сме дозволити да се „незадовољство радом” или „неприхватање годишњег извештаја” користи као разлог за разрешење. Закон јасно пружа заштиту начела савесности и поштења,

прописујући да се може разрешити лице које је повредило „овај закон“. Стога предлажемо да се уведе посебан став у оквиру члана 17. Нацрта закона, који гласи:

„Изнето стручно мишљење или гласање приликом доношења одлука Комисије не може бити разлог за разрешење, нити се на основу истог накнадно може ценити стручност и оспособљеност из члана 14. овог закона.“

Одговор: Примедба се прихвата.

Члан 17. Нацрта закона допуњује се на начин тако што се у члан 17. Нацрта закона додаје став 2. на начин како је предложено, а постојећи ст. 2-7. постају ст. 3-8.

14. Примедба на члан 23. Нацрта закона

Члан 23. нацрта прописује радноправни положај секретара, али не дефинише његову улогу, надлежности нити место у организационој структури Комисије. Без ових елемената, функција секретара је правно празна – постоји титула, али не и садржина. Поред тога, процедура постављања је логички неконзистентна: уводи се јавни конкурс који даје ранг листу кандидата, али се истовремено задржава овлашћење председника Комисије да „предлаже“ кандидата Савету, чиме се поништава сврха конкурса.

Имајући у виду претходно, предлажемо да се члан 23. у целини избрише или да се функцији секретара повери одговарајуће овлашћење у смислу одредбе члана 26. став 2. Закона о државној управи или на начин како је то предвиђено у постојећем пропису о контроли државне помоћи.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Улога секретара, надлежност, као и место у организационој структури Комисије се утврђују у складу са актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Такође, у овом члану је направљена аналогија са поступком када положај попуњава Влада прописаним Законом о државним службеницима.

Ради прецизности, став 1. члана 22. Нацрта закона допуњен је речима Стручном службом Комисије руководи секретар.

15. Примедба на члан 28. Нацрта закона

Европска комисија спроводи *pre-notification* фазу, али у њој учествују сви релевантни департмани и она служи да се пријава побољша, односно да се упуту давалац у вези са потенцијалном пријавом. Оваква околности не може да служи да се неко „ослободи“ обавезе пријављивања. Нацрт не дефинише правну природу обавештења, у смислу члана 16. став 3. Закона о општем управном поступку, што може довести до недоумице да ли се ради о управном акту против којег је дозвољена посебна жалба и управни спор. С обзиром на то да се ради о информативном акту који не стиче права нити обавезе за даваоца, неопходно је изричито прописати да обавештење није управни акт и да не прејудуцира каснију оцену усклађености. Овакво решење постоји у упоредном праву и у складу је са чланом 5. Закона о општем управном поступку, који дефинише управну ствар.

Нацрт прописује рок од 15 дана, али не прецизира од ког тренутка рок почиње да тече. Додатком „од дана пријема уредног захтева“ отклања се недоумица у случају непотпуне или неуредне доставе, што је у складу са чланом 35. став 2. овог закона (који предвиђа рок за уређење непотпуне пријаве) и са начелима Закона о општем управном поступку.

У циљу правне сигурности, предлажемо да обавештење донесе Савет, ради очувања начела колегијалности, имајући у виду да је Савет као колегијални орган једини поседује овлашћење одреди постојање државне помоћи у смислу члана 13. Нацрта закона, што је супротно у односу на

предложену одредбу којом се уводи монократско одлучивање.

Управо због природе овог обавештења и потенцијалног утицаја на касније евентуално одлучивање о истој или сличној околности, сматрамо да је неопходно користити формулацију „јавна средства“ без прејудуцирања да се ради о државној помоћи, чиме се прожима дух пренотификације.

„Обавештење о пријави мере којом се додељују јавна средства

Члан 28.

Надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајне, јединице локалне самоуправе или свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику под условом да се таква мера може приписати држави, може се обратити Комисији ради претходних консултација о потреби пријаве мере којом се додељују јавна средства.

Обавештење о исходу консултација доноси Савет, на предлог Стручне службе.

Савет доноси обавештење у року од 15 дана, од дана пријема уредног захтева.

Обавештење из става 2. овог члана је необавезујућег карактера и не прејудуцира исход поступка оцене усклађености ако се касније утврди да мера представља државну помоћ.

Комисија ближе прописује садржину захтева из става 3. овог члана.“

Одговор: Примедба се делимично прихвата.

Предложени члан 28. Нацрта закона по својој суштини кореспондира „pre-notification“ фази ЕК, која је наведена као пример, а у складу са Communication from the commission - Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures. Наиме, даваоци могу пре пријаве државне помоћи да се обрате Комисији и, уколико се ради о државној помоћи, Комисија упућује даваоца да ли се ради о државној помоћи и којој врсти државне помоћи, те, с тим у вези, и да ли је потребно доставити пријаву државне помоћи. Обавештење које се доноси приликом одговарања на упит даваоца по овом члану није део управног поступка, слично је прописано и постојећим законом и показало се да је увођење једног оваквог правног института у правни систем Републике Србије било од изузетног значаја, превасходно за подизање свести код давалаца државне помоћи о томе које све мере могу представљати државну помоћ, али и као једна врста правне сигурности. Предложени члан не прејудуцира да се ради о државној помоћи, напротив, користи се појам потенцијална државна помоћ, јер то и јесте циљ овог члана да давалац достави правни основ који потенцијално може представљати државну помоћ, када није сигуран да ли треба да пријави акт Комисији или не. Међутим, прихватамо да се наведено јасније пропише додавањем става 5. који гласи: „Обавештење из става 2. овог члана је необавезујућег карактера и не прејудуцира исход поступка оцене усклађености ако се накнадно утврди да акт из става 1. овог члана прописује основ за доделу државне помоћи.“

Такође, прихвата се примедба да се дода моменат од када рок од 15 дана почиње да тече, на начин да се додају речи „од дана пријема уредног захтева“, међутим, скрећемо пажњу да, члан 35. став 2. Нацрта закона прописује налагање странци да уреди пријаву државне помоћ која није тема члана 28. Нацрта закона, јер се он односи на фазу пре потенцијалне пријаве.

16. Примедба на члан 29. Нацрта закона

У ставу 1. овог члана предлажемо измену речи „доделу“ са речи „контролу“.

Предлажемо брисање става 2. овог члана, услед сувишности, јер представља непотребно понављање већ утврђене надлежности из става 1. Његово задржавање не утиче на садржину права, али оптерећује текст закона и може довести до погрешног тумачења да се ради о два одвојена поступка уместо јединственог поступка.

Истовремено, предложена су два става која упућују Савет на примену одговарајућих чланова закона када се: 1) утврђује постојање државне помоћи, и 2) када се оцењује усклађеност.

Предлажемо измену категорије „делимично усклађено“ у ставу 3. овог члана са „усклађена уз испуњење одређених услова“. Категорија „делимично усклађена“ није предвиђена Уредбом (ЕУ) 2015/1589 у члану 9. нити је позната у судској пракси Суда правде Европске уније. У праву ЕУ, Комисија доноси одлуку којом се помоћ проглашава усклађеном, усклађеном под одређеним условима или неусклађеном. Увођење непостојеће категорије ствара правну несигурност, посебно у погледу мера повраћаја из члана 56. (да ли се код „делимично усклађене“ помоћи налаже делимичан повраћај и како се он израчунава). Уместо тога, предлажемо увођење условног решења (у складу са праксом Европске комисије), где се помоћ сматра усклађеном само ако давалац испуни специфичне налоге (нпр. смањи износ помоћи, измени интензитет или уведе мере заштите конкуренције). Стога се предлаже усклађивање терминологије са прописима ЕУ, на следећи начин:

„Утврђивање постојања и оцена усклађености државне помоћи

Члан 29.

Комисија утврђује постојање државне помоћи и оцењује њену усклађеност са правилима за контролу државне помоћи.

Постојање државне помоћи се цени на основу критеријума из члана х. овог закона.

Савет цени усклађеност државне помоћи на основу критеријума из члана х. овог закона.

Државна помоћ може бити оцењена као:

- 1) усклађена;*
- 2) усклађена уз испуњење одређених услова;*
- 3) неусклађена.*

Државна помоћ која је оцењена као неусклађена сматра се недозвољеном државном помоћи.“

После члана 29. предлажемо члан општег карактера са једним ставом који ће јасно увести поделу у претходну и накнадну контролу што одговара називу Главе IV:

„Члан х.

Постојање државне помоћи и оцена усклађености утврђује се у претходној или накнадној контроли.“

Након овога предлажемо да се уведе нов одељак под називом „Претходна контрола“. Ово из разлога што Члан 30. нацрта („Пријава државне помоћи“) по свом садржају представља саставни део поступка претходне контроле државне помоћи. Такође као уводни члан предлажемо да се јасно издвоје врсте поступака и процедура које у оквиру којих Савет утврђује постојање државне помоћи и оцењује усклађеност.

Предлажемо да се размотри увођење скраћеног поступка, и то за помоћ која прелази 10 милиона евра.

Члан х.

Претходна контрола спроводи се по захтеву странке:

- 1) у скраћеном поступку,*
- 2) у поступку претходне контроле или*
- 3) оценом прописа који није усвојен.*

Кад је у питању скраћени поступак, Савет може донети решење непосредно, без спровођења поступка претходне контроле, којим се цени појединачна помоћ која се додељује на основу већ усклађене шеме државне помоћи. Овај предлог је рационалан и утемељен на принципима процесне економије и најбоље праксе Европске уније (тзв. Simplified Procedure). Увођење скраћеног поступка за појединачне доделе изнад 10 милиона евра, које се ослањају на већ одобрене шеме, представља

кључан корак ка ефикаснијој администрацији. Ако је Комисија већ једном детаљно испитала и одобрила шему (нпр. Уредбу или програм доделе), она је већ поставила критеријуме усклађености. Поновно спровођење пуног поступка претходне контроле за сваку појединачну доделу преко 10 милиона евра води дуплирању посла. Скраћени поступак омогућава Комисији да се фокусира на проверу да ли конкретна додела заиста прати правила шеме, уместо да изнова анализира саму правну оправданост мере. Пројекти вредности преко 10 милиона евра су често стратешки значајни. Дуги рокови доношења решења у редовном поступку могу угрозити реализацију инвестиција. Скраћени поступак омогућава доношење решења у краћем року (нпр. 15 дана), што повећава предвидивост пословног окружења, а да притом не урушава систем контроле. Европска комисија користи Обавештење о поједностављеном поступку (*Notice on a simplified procedure*) за одређене категорије државне помоћи које не изазивају озбиљне сумње у усклађеност.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Није могуће прихватити примедбу која се тиче првог става члана 29. Нацрта закона из разлога што ово нису правила о контроли државне помоћи већ баш правила за доделу која ће минимално нарушити конкуренцију уз поштовање услова прописаних подзаконским актом којим се ближе уређује конкретна врста државне помоћи. Такође, ставом 2. овог члана се не понављају надлежности, баш супротно, њиме се јасно дефинише да Комисија прво утврђује постојање и тек ако утврди да постоји државна помоћ она ће ући у одлучивање о усклађености државне помоћи када може донети три различите врсте одлуке. С тим у вези, суштински, по својој природи термин „делимично усклађена државна помоћ“ и јесте „условно усклађена државна помоћ“ али је предложени термин више у духу српског језика и других прописа односно опште је познат термин даваоцима државне помоћи. Такође, није могуће прихватити да члан 29. гласи како је предложено јер, како је објашњено у неком од претходних одговора, није могуће све критеријуме за утврђивање да ли су испуњени сви елементи дефиниције државне помоћи прописати у закон, нити је могуће прописати услове усклађености за доделу државне помоћи (ради се од стотинама страна из подзаконских аката).

У вези са предлогом за увођење скраћеног поступка и, с тим у вези, другачијом систематиком чланова, ову примедбу није могуће прихватити јер скраћени поступак, на начин како га спроводи ЕК, није могуће прописати јер га управни поступак као такав не препознаје. Не мислимо да одлучивање у регуларном поступку утиче негативно на ефикасност администрације нити на реализацију инвестиције јер је досадашња пракса показала супротно. Пример који се наводи, тј. оцена индивидуалне државне помоћи која прелази десет милиона евра у динарској противвредности, а која се додељује на основу оцењене шеме, је био изричит захтев ЕК приликом израде Закона о контроли државне помоћи који је тренутно на снази. Приликом оцене такве државне помоћи Комисија оцењује све услове за доделу државне помоћи, што сматрамо изузетно корисним јер се на тај начин подиже свест код даваоца и повећава ниво контроле државне помоћи.

17. Примедба на члан 30. Нацрта закона - Пријава државне помоћи

Члан 30. нацрта („Пријава државне помоћи“) по свом садржају представља саставни део поступка претходне контроле државне помоћи. Његово издвајање као самосталног члана, одвојено од одредаба које уређују претходну контролу (чланови 32. – 36.), нарушава систематичност закона и отежава сналажење у примени. С обзиром на то да се пријава државне помоћи подноси искључиво у оквиру претходне контроле (било за прописе, било за појединачне акте који нису прописи), логично је да ова одредба буде интегрисана у део који уређује ту врсту поступка. Оваквим груписањем на једном месту постижу се јасноћа, прегледност и доследност у примени правила о претходној контроли.

Такође, од нарочитог значаја представља дефиниција „нове“ државне помоћи, имајући у виду да се став 1. овог члана започиње речју „нова“, односно искључиво се везује за појам државне

помоћи.

Тренутни Нацрт пати од мањка прецизности у погледу управних радњи, што може довести до тога да поступци трају унедоглед или да се завршавају без јасног правног епилога. Истовремено предлажемо да се у погледу пријаве унесу следећи ставови, који се односи на поступање Комисије у вези са формалним недостатком:

„Ако поднесак садржи који формални недостатак који спречава поступање по поднеску, или је поднесак неразумљив или непотпун, Комисија налаже подносиоцу пријаве да отклони недостатке и рок у коме је дужан да то учини.

Ако подносилац отклони недостатке у року, сматра се да је пријава уредна од тренутка подношења пријаве.

Ако подносилац не поступи по налогу, сматра се да је подносилац одустао од пријаве, о чему Савет доноси закључак којим се одбацује пријава.“

Такође, одредбу је допунити са јасном дефиницијом скупа давалаца, нарочито у контексту да исти представљају процесну заједницу, те да је у питању једностраначки поступак. Истовремено овим законом је у смислу члана 96. став 2. Закона о општем управном поступку, а у вези са чланом 95. ЗУП-а неопходно је да се у решењу којим се предузимају мере према странкама одређује на које се странке оне односе. Стога предлажемо, да се постојећи члан Нацрта закона допуни или да се изрази нови, на следећи начин:

„Скуп давалаца из става 3. овог члана постоји када више давалаца иступа према Савету са једним идентичним захтевом у погледу оцене усклађености конкретне државне помоћи, односно пријавом или када сам орган по службеној дужности води један јединствени поступак утврђивања постојања и оцене усклађености државне помоћи из различитих извора за исту намену, пројекат или оправдане трошкове.

Скуп давалаца представља процесну заједницу те се поступак који води Савет сматра једностраничким поступком.

Ако помоћ додељује скуп давалаца, пријаву у име других давалаца подноси заједнички представник.

Заједнички представник је давалац који додељује највиши износ или давалац који је овлашћен од других давалаца да поднесе пријаву.

Подносилац пријаве је дужан да именује све даваоце и сваку меру на основу које се омогућава пренос јавних средстава одређеном учеснику на тржишту у смислу члана х. овог закона.

Када се у поступку пред Саветом одлучује о ствари која се односи на скуп давалаца, за сва та лица доноси се једно решење и одређује на које се странке мере односе.“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Због правног система Републике Србије није могуће једнако третирати пропис као неки други акт који није пропис, конкретно прописе није могуће оцењивати у управном поступку. С тим у вези, сматрамо да није потребно исте ствари прописивати два пута већ је боље заједничке ствари издвојити у засебан члан. Такође, претходна контрола јесте правило, али постоје изузеци када поступак или контрола државне помоћи започне пријавом, али се у међувремену средства доделе. У том случају, приликом оцене акта који није пропис Комисија контролу наставља у прелиминарном поступку у накнадној контроли, док прописе оцењује мишљењем кроз накнадну контролу прописа. Овај члан прописује када државна помоћ мора бити пријављена и ко подноси пријаву државне помоћи. Међутим, пријава се односи и на прописе и на акте који нису пропис па је зато издвојена у засебан члан и тиче се општих ствари везаних за пријаву без обзира на то да ли је у питању контрола прописа или акта који није пропис.

18. Предлог на члан 31. и 33. Нацрта закона

Члан 31. („Клаузула мировања“) и члан 33. („Прибављање мишљења“) садржински уређују

исту материју – забрану доделе државне помоћи пре него што Комисија изврши контролу. Њихово раздвајање на два члана ствара утисак да се ради о два одвојена института, иако се оба свде на једно правило: забрана примене пре одлуке Комисије. Њиховим спајањем у један члан постиже се већа прегледност и избегава непотребно понављање из угла правне систематике. Назив „Забрана доделе државне помоћи“ прецизније одражава суштину одредбе јер она не прописује само „клаузулу мировања“ (која је технички израз), већ успоставља општу забрану доделе док Комисија не донесе одлуку. Овај назив је јаснији за примену, нарочито за даваоце који нису упућени у техничку терминологију права ЕУ. Сходно наведеном, предлажемо израду члана на следећи начин:

„Забрана доделе државне помоћи

Члан 31.

Државна помоћ која подлеже обавези пријаве, не може се доделити пре него што Комисија да мишљење односно донесе решење којим се оцењује усклађеност са правилима о контроли државне помоћи.“

Предлог за увођење скраћеног поступка

Увођење скраћеног поступка за појединачну помоћ додељену на основу већ усклађене шеме представља неопходну примену начела економичности и правне сигурности, чиме се избегава нерационално двоструко оцењивање истих правних и чињеничних околности. С обзиром на то да је Комисија кроз претходну контролу шеме већ утврдила њену усклађеност са тржишним правилима, појединачна додела која се креће унутар прописаних интензитета захтева само формалну потврду испуњености критеријума, а не поновно покретање дубоке анализе. Овакво решење директно доприноси ефикасности рада Савета у смислу члана 104. Закона о општем управном поступку, имајући у виду да нема потребе водити испитни поступак. Такође, наведеним решење се убрзава реализација инвестиција, истовремено одржавајући висок ниво надзора над јавним средствима, што је у потпуности на линији са европском праксом поједностављених процедура за категорије помоћи које не изазивају значајно нарушавање конкуренције.

„Скраћени поступак

Члан х.

Савет може донети решење непосредно, без спровођења поступка претходне контроле, којим се цени појединачна помоћ која се додељује на основу усклађене шеме државне помоћи ако та помоћ не прелази максимални интензитет прописан подзаконским актом из члана х. овог закона.

Поред података из пријаве државне помоћи, давалац доставља и решење о усклађености шеме државне помоћи.

Савет доноси решење у скраћеном поступку у року од 15 дана од дана потпуне пријаве.“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Члан 31. прописује исто што и *standstill* клаузула у Регулативи 2015/1589 да државна помоћ за коју постоји обавеза пријаве ЕК не може да се додели пре него ЕК донесе одлуку да је таква државна помоћ усклађена. Због тога је било неопходно на овај начин издвојити и прописати ову одредбу и посебно је истаћи у закону. Са друге стране, члан 33. се односи на изузетне ситуације када би даваоци затражили мишљење Комисије у процесу доношења неког акта на седници Владе РС, у складу са Пословником Владе.

Када је у питању увођење скраћеног поступка, већ смо објаснили у неком од претходних одговора да оваква врста поступка није могућа, а, такође, сматрамо да рок од 60 дана није дугачак

рок. Наиме, рокови у којима ЕК поступа су значајно дужи и некад трају и по неколико година, у складу са Регулативом /2015/1589, међутим, Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије поступа у краћим роковима, а најчешће и пре истека рока од 60 дана. С тим у вези, сматрамо да није потребно уносити забуну са још једним поступком ако он суштински ништа значајно неће променити.

19. Предлог на члан 32. Нацрта закона

У члану 32. Нацрта закона, предлажемо да се дода нови став 4. након става 3. овог члана, којим се обезбеђује да мишљење Комисије о пропису не буде само формална потврда, већ да садржи материјално образложење у погледу постојања државне помоћи и оцене усклађености такве помоћи. На такав начин се омогућава даваоцу да разложи одлуке буду јасни и да предузме даље кораке (усаглашавање прописа, пријаву индивидуалне помоћи и сл.) без неизвесности.

„Мишљење обавезно садржи образложење постојања државне помоћи и оцену усклађености“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Сматрамо да увођење наведеног става није потребно узимајући у обзир да се већ у ставу 1. предложеног члана 32. Нацрта закона прописује да давалац доставља пријаву државне помоћи која се додељује на основу прописа ради утврђивања постојања и оцене усклађености о чему Комисија доноси мишљење. Комисија утврђује постојање на основу дефиниције из закона а образлажући елементе на основу Упутства. С тим у вези, могуће је извршити увид у досадашња мишљења Комисије за контролу државне помоћи објављена на интернет страници Комисије.

20. Предлог на члан 34. Нацрта закона

Члан 34. по свом садржају не припада овом делу, већ би логично требало да буде саставни део одељка који уређује накнадну контролу. Предлажемо да овај члан буде саставни део одељка који ће се звати „Накнадна контрола“ и који ће као и код предлога за стварање одељка „Претходне контроле“ имати јасно излистане поступке и процедуре оцене помоћи без обзира на правни основ доделе. Груписањем свих поступака накнадне контроле на једном месту (чланови 37–41.) постиже се јасна систематика: накнадна контрола обухвата како појединачне доделе, тако и прописе који су донети без претходне оцене. Оваквим груписањем читалац прописа на једном месту проналази сва правила која се односе на накнадну контролу.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Сматрамо да је систематичност закона уређена на најбољи могући начин у складу са досадашњом праксом. Члан 34. Нацрта закона прописује накнадну контролу прописа и налази се у оквиру главе IV „Контрола државне помоћи“, у оквиру поднасловa „1. Контрола прописа“. Контрола прописа није управни поступак и, стога, јој није место међу члановима које сте навели.

21. Предлог на члан 36. Нацрта закона

Будући да је Савет једини орган надлежан за одлучивање о усклађености државне помоћи, неопходно је применити начело функционалне надлежности по којем акт о обустави поступка мора донети исто тело које доноси и коначну одлуку. Овлашћење председника да самостално обуставља поступке нарушава принцип колегијалности и доводи до правне нелогичности у којој појединац доноси одлуке у материји која је изворно поверена Савету. Поверавање овлашћења за обуставу

поступка искључиво председнику Комисије могло би ненамерно створити простор за заобилажење мериторне оцене Савета у предметима од великог јавног значаја. У пракси, ово решење омогућава повлачење пријаве у тренутку када се током поступка наслути потенцијално негативан исход оцене усклађености, чиме се Савету онемогућава да доношењем формалног решења остави јасан правни траг и успостави стандард за сличне будуће доделе. Како би се очувала контролна функција Комисије и осигурала транспарентност трошења јавних средстава, неопходно је да сваку одлуку о окончању поступка, укључујући и обуставу због одустанка странке, потврди Савет као колективно тело које гарантује објективност и правни континуитет.

Предлажемо увођење става који уређује одустанак само једног од више давалаца на начин којим се омогућава наставак поступка за остале учеснике. Ово је кључно код великих пројеката које суфинансирају различити нивои власти (нпр. држава и локална самоуправа). Без ове одредбе, одустанак једног мањег даваоца могао би неоправдано да блокира или поништи цео поступак оцене за главног даваоца, што би изазвало правну несигурност и инвестиционе застоје. Истовремено предлажемо и увођење одредбе о одустанку од оцене нацрта прописа.

„Странка одустаје од свог захтева подношењем писане изјаве Савету.

Савет решењем обуставља поступак по захтеву странке.

Ако је пријаву поднео скуп даваоца, а одустане један од давалаца, Савет решењем обуставља поступак само у односу на даваоца који је поднео захтев за одустанак.

Ако је предмет пријаве предлог или нацрт прописа, од чије оцене се захтева одустанак, Савет обавештава подносиоца пријаве о обустављању оцене прописа у претходној контроли.“

Предлажемо увођење посебно одељка под називом „накнадна контрола“

Предлажемо увођење засебног члана који на јасан и недвосмислен начин, као што је то предложено и код претходне контроле, исказује које поступке и процедуре приликом оцене спроводи Комисија. Ово из разлога јер у Европској унији, пропис као шема је оцењен у претходној или накнадној контроли. Стога није потребно посебно издвајати категорију прописа имајући у виду да може довести у забуну доносиоца прописа да посебан режим важи за прописе у односу на друге акте, без обзира на правну природу акта.

Накнадна контрола

Члан х.

Накнадна контрола се спроводи по службеној дужности:

- 1) поступку оцене непријављене помоћи,*
- 2) поступку накнадне контроле или*
- 3) оценом усвојеног прописа (накнадна контрола прописа).*

Одговор: Примедба се не прихвата.

Председник Комисије самостално обуставља поступак само у случају ако странка одустане од пријаве, о чему информише Савет. Сматрамо да се прописивањем ове одредбе не нарушава принцип колегијалности и да не доводи до правне нелогичности у којој појединац доноси одлуке у материји која је изворно поверена Савету. Конкретно, у питању је само моменат када је давалац одустао од пријаве из било ког разлога, међутим када председник Комисије информише Савет о томе, Савет може да одлучи да покрене поступак по службеној дужности уколико то сматра сврсисходним.

Такође, сугестија да се пропише могућност једном даваоцу да одустане од пријаве нема логике јер је то једна јединствена пријава. Није јасно шта је предлагач мислио под тиме да се може угрозити поступак оцене ако неко од давалаца одустане од пријаве, јер одустанак даваоца не аболира од оцене усклађености државне помоћи. С тим у вези, Комисија увек може да покрене поступак на основу сопствених информација и информација добијених из других извора.

Најзад, сматрамо да је систематичност закона уређена на најбољи могући начин, узимајући у обзир досадашњу праксу, и, с тим у вези, напомињемо да се накнадна контрола прописа налази у оквиру главе IV „Контрола државне помоћи“, поднаслови „1. Контрола прописа“. На овај начин постиже се то да давалац који жели да пријави пропис врло лако може пронаћи све што се тиче контроле прописа.

22. Предлог на члан 38. Нацрта закона

Предлажемо да се назив члана 38. као и назив самог поступка измени у „поступак оцене непријављене помоћи“. Термин „прелиминарни поступак“ у европском контексту (preliminary examination) служи да разграничи поступак којим се решава претходно питање, што се разликује од формалне истраге у накнадној контроли, али у домаћем правном систему он уноси забуну. Термин из Нацрта закона је буквалан превод који не одговара духу домаћег управног права (нарочито врстама посебног управног поступка, претходног питања и сл.) и замагљује чињеницу да је поступак покренут због кршења законске обавезе пријаве државне помоћи. Овај термин ствара привид „припремне“ или „необавезне“ фазе, док се у стварности ради о поступку који може проивести озбиљне и коначне правне последице. Термин „прелиминарно“ сугерише нешто што се не утврђује у главној ствари и што се може изменити. Међутим, према Нацрту, овај поступак се може завршити решењем (нпр. да нешто није државна помоћ). Истовремено, оваква терминологија може створити привид прикривања незаконитости у смислу непријављивања помоћи, јер у овом поступку Комисија испитује да ли је помоћ додељена без пријаве, што је повреда закона. Термин „прелиминарни“ звучи сувише неутрално и административно, као да је у питању техничка провера.

Назив **“поступак оцене непријављене помоћи”** је далеко сврсисходнији јер јасно дефинише биће процесне повреде која је повод за поступак и одмах упућује на то да се ради о помоћи која је додељена супротно *standstill* обавези. Јасно дефинисање овог поступка као контроле непријављене помоћи омогућава прецизније разграничење између редовне претходне контроле и репресивне контроле која се спроводи по службеној дужности.

Члан 38. став 5. Нацрта закона је непотребан с обзиром да је у претходном ставу прописано да нема жалбе нити се може водити управни спор, што даље следи да може само тужбом против решења.

Одговор: Примедба се не прихвата.

У члану 38. Нацрта закона јасно је прописано у којим случајевима се покреће прелиминарни поступак и на који начин се исти окончава. Прелиминарни поступак се не покреће само ако државна помоћ није пријављена, већ и ако је пријављена Комисији, али је додељена или је шема државне помоћи донета пре одлуке Комисије.

23. Предлог на члан 39. Нацрта закона

Чланом 39. став 4. Нацрта је прописано да је давалац дужан да проследи закључак кориснику државне помоћи, док је у претходном ставу 2. истакнуто да се позивају сва заинтересована лица да пруже информације. Решење у којем Комисија обавештава даваоца, па затим „пребацује“ одговорност на њега да обавести корисника, представља озбиљан процесни ризик и нарушавање права на одбрану. У поступку накнадне контроле, корисник је тај који може на крају сносити најтежу последицу - повраћај средстава.

Корисник државне помоћи у накнадној контроли има својство заинтересоване стране чија су права непосредно угрожена. Ослањање на даваоца (државни орган) да проследи информацију је несигурно. Ако давалац пропусти да то учини, или ако то учини неблаговремено, корисник губи право да достави доказе који иду њему у прилог (нпр. доказе о да одређени уговор није производио дејство). Комисија, као орган који води поступак, дужна је да обезбеди да сви кључни актери буду

уредно обавештени да у складу са чланом 7. Закона о општем управном поступку води рачуна о заштити права и правних интереса трећих лица и заинтересованих страна. Коначно, наведена околност није у складу са чланом 24. став 1. Уредбе 2015/1598.

Члан 39. став 6. Нацрта закона је као и Члан 38. став 5. непотребан с обзиром да је у претходном прописано да нема жалбе нити се може водити управни спор, што даље следи да може само тужбом против решења.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Давалац државне помоћи је странка у поступцима пред Комисијом и он је дужан да поступа по налозима из закључака Комисије. Не сматрамо да је ослањање на државни орган несигурно, јер је законом стриктно регулисано поступање државних органа. Додатно, уколико давалац не поступи по налогу Комисије предвиђена је новчана казна којом се кажњава орган и одговорно лице у органу. Такође, уколико би се поступак накнадне контроле покренуо у вези са шемом државне помоћи, Комисија нема начин да зна који све корисници су евентуално добили државну помоћ по основу те шеме, већ то може да зна само давалац.

24. Предлог на члан 40. Нацрта закона

Предлажемо решење које суштински унапређује поступак накнадне контроле тако што га уподобљава институту формалне истраге предвиђеном ЕУ регулативом, истовремено јачајући процесни положај корисника државне помоћи. За разлику од штуре одредбе из Нацрта, овај предлог прецизира садржину обавештења о утврђеним чињеницама и поставља јасан оквир за оспоравање доказа и подношење нових предлога, укључујући и право на усмену расправу. Овим се обезбеђује максималан ниво правне сигурности и транспарентности, спречавају се повреде права на одбрану које би могле довести до поништавања решења у управном спору, и омогућава се Савету да донесе мериторну одлуку засновану на потпуно утврђеном чињеничном стању у којем су сви заинтересовани субјекти имали прилику да се изјасне. Европски суд правде је у више наврата (нпр. у предмету С-367/95 Р) истакао да, иако корисник нема иста процесна права као држава чланица у првој фази (preliminary investigation), он мора имати могућност да изнесе примедбе у фази у којој Комисија има потешкоће у оцени усклађености (formal in depth investigation). Европски суд правде нпр. у предмету SACE v Commission (Т-305/13) наглашава да су коментари заинтересованих страна нарочито корисника државне помоћи примарни извор чињеница. У пресуди Суда правде Европске уније у предмету Mediaset SpA v European Commission (Т-177/07) утврђено је да, иако корисници државне помоћи немају иста права одбране као држава чланица, они ипак имају право да буду укључени у поступак у мери која одговара околностима случаја (тачка 78). Суд је такође нагласио да је формални истражни поступак кључан да би Комисија била у потпуности информисана о свим чињеницама, те да су заинтересоване стране, посебно корисници помоћи, извори информација за Комисију (тачка 80). Коначно, Суд је утврдио да је Комисија дужна да у интересу добре управе спроведе испитни поступак што темељније и непристрасније, како би при доношењу коначне одлуке имала најпотпуније и најпозданије информације (тачка 113). Из наведеног произилази да корисник државне помоћи мора имати право да буде непосредно укључен у поступак накнадне контроле, да му се достављају сва релевантна обавештења и да му се омогући да изнесе своје примедбе, предложи доказе и захтева усмену расправу, јер се само на тај начин може обезбедити да Комисија располаже потпуним и поузданим информацијама приликом доношења одлуке.

Предложеним допунама Члана 40. врши се директна имплементација Рецитала 17 Уредбе (ЕУ) 2015/1589, који прописује да Комисија доноси коначну одлуку тек након што размотри коментаре свих заинтересованих страна и тиме отклони све сумње у погледу усклађености помоћи. Инсистирање на детаљном Обавештењу о утврђеним чињеницама и омогућавање усмене расправе

није само процесна форма, већ суштински захтев ЕУ права како би се обезбедило да чињенично стање буде потпуно и тачно утврђено.

Конечно, Нацрт закона прописује спровођење непосредног увида код корисника у члану 46. Нацрта, али и одговарајуће процесне пенале, прекршајну одговорност, што је допунски аргумент у прилог околности да се корисник мора изјаснити на целокупан налаз Комисије.

Стога предлажемо следећу формулацију поменутог члана:

Обавештење о битним чињеницама утврђеним у поступку

Члан 40.

Овлашћено службено лице обавештава странку и корисника државне помоћи о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће засновати решење.

Обавештење из става 1. овог члана нарочито садржи утврђене чињенице и околности у погледу утврђивања државне помоћи и оцене усклађености такве помоћи.

Обавештење из става 1. овог члана Комисија доставља странци у поступку и кориснику државне помоћи са позивом и роком за изјашњење који не може бити краћи од од 20 дана.

У изјашњењу на обавештење о утврђеним чињеницама странка и корисник државне помоћи може да изнесе примедбе на начин и садржину изведених доказа, да оспори доказе, наводе, анализе, ставове и оцене изнете у обавештењу, као и да да предлоге за извођење додатних доказа, саслушање сведока или друге испитне радње, односно да достави доказе, ако сматра да би то допринело правилном и потпуном утврђивању чињеничног стања.

У изјашњењу из става 4. овог члана, странка у поступку и корисник могу да затраже да се пре доношења коначне одлуке у управној ствари одржи усмена расправа или да се саслуша странка или корисник државне помоћи.

Овлашћено службено лице цени оправданост предлога из става 5. овог члана, узимајући у обзир ток поступка, сваки доказ посебно и све доказе заједно, као и резултат целокупног поступка.

Одговор: Примедба се делимично прихвата.

Давалац државне помоћи је странка у поступцима пред Комисијом и Комисија њему доставља Обавештење о битним чињеницама утврђеним у поступку. Наведено не спречава даваоца да ово обавештење проследи Кориснику. Као што је и наведено и ЕК поступа готово исто, сем што постоји могућност усмене расправе што је у контексту ЕК и држава чланица логично и сврсисходно.

Ипак, ради веће сигурности за корисника, у члану 40. Нацрта закона додаје се одредба која обавезује даваоца да достави Обавештење о битним чињеницама кориснику.

25. Предлог на члан 42. Нацрта закона

Имајући у виду да Нацрт закона не дефинише његову улогу, надлежности нити место у организационој структури Комисије за разлику од постојећег позитивног прописа, претпоставља се да ће секретар прпети поверено овлашћење у смислу одредбе члана 26. став 2. Закона о државној управи, које ће бити поверено подзаконским актом. У том смислу, члан 42. став 2. Нацрта закона ствара хијерархијску и процесну нелогичност, односно иста је правно мањкава. Секретар Комисије врши послове техничке и административне подршке и нема законска овлашћења старешине органа да распоређује предмете и делегира вођење управног поступка, јер он сам није овлашћено службено лице, а имајући у виду да је наведено изворна надлежност Савета као колегијалног тела, који покреће и окончава поступак, правно логично је да то чини Савет. Евентуално, исто је могуће поверити руководиоцу Стручне службе. Стога предлажемо алтернативно решење за члан 42. став 2. Нацрта закона како гласи:

„Савет Комисије за спровођење поступка одређује овлашћено службено лице из састава Стручне службе Комисије које обавља стручне послове из надлежности Комисије.

или

Руководилац стручне службе за спровођење поступка одређује овлашћено службено лице из састава Стручне службе Комисије које обавља стручне послове из надлежности Комисије.“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Изменом у ставу 1. члана 22. Нацрта закона, у оквиру кога је прописано да секретар Комисије руководи Стручном службом Комисије, следи да секретар може да одређује и овлашћено службено лице у поступку.

26. Примедба на члан 43. Нацрта закона

Предлажемо брисање члана 43. Нацрта закона у целости, имајући у виду да исти представља нормативни плеоназам. Сматрамо да је члан 43. Нацрта закона вишак, имајући у виду да су иста права предвиђена чланом 11. (право странке на изјашњавање) и 106. став 2. Закона о општем управном поступку, односно чланом 64. (право на разгледање списка и обавештавање) и 65. (Захтев за разгледање списка и обавештавање о току поступка) Закона о општем управном поступку.

Одговор: Примедба се прихвата.

Прихвата се примедба и, с тим у вези, члан 43. се брише.

27. Примедба на члан 44. Нацрта закона

Предлажемо да у ставу 2. овог члана је предвиђено да одлуку о оправданости захтева доноси председник Комисије. У односу на ову процесну околност, неопходно је аналогно примењивати се размотри могућност, да о овој процесној околности, анал

У складу са чланом 39. Став 1. ЗУП прописано је да орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица, док је ставом 2. Одређено да је овлашћено службено лице оно лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, те је стога неопходно да став 2. уподобите са Законом о општем управном поступку у смислу да одлуку доноси овлашћено службено лице. На наведени начин се у целости примењују начела из члана 10. става 2. и члана 12. Став 2. ЗУП-а.

Комплементарно наведеном, неопходно је одредити управни акт којим се одлучује, као и поуку о правном средству у конкретној ситуацији. Имајући у виду да је у складу са чланом 146. ЗУП предвиђено да је закључак је управни акт којим орган (преко овлашћеног службеног лица) управља поступком и који се доноси кад ЗУП-ом није одређено да се доноси решење, предлажемо да се о оправданости донесе закључак.

Сходно члану 146. став 3. и 4. против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, већ се може побијати тужбом против решења.

Имајући у виду претходно предлажемо измену става 2. и додавање новог става 3. на следећи начин:

„О оправданости захтева из става 1. овог члана, закључком одлучује овлашћено службено лице.

Против закључка није дозвољена жалба, већ се може тужбом побијати против коначног решења.“

Одговор: Примедба се прихвата.

Примедба се прихвата и члан 44. Нацрта закона мења се на предложени начин.

28. Примедба на члан 45. Нацрта закона

Одредба члана 45. став 3. је процесно контрадикторна и нескладна са начелом ефикасности управног поступка. Одлуку о потреби изрицања мере или захтева за покретање прекршајног налога доноси лице које није процењивало да ли су подаци потребни, није одредило рок и није упућен у ток поступка. Ово доводи до ситуације да лице које није водило поступак одлучује о санкцијама за непоступање у том поступку. Ако председник одлучује о санкцији, он то чини без непосредног увида у ток поступка, без знања о томе зашто је овлашћено лице затражило баш те податке и зашто је одредило баш тај рок. Предлажемо да се размотри да одлуку о санкцијама за непоступње изриче овлашћено службено лице, имајући у виду да је исто закључком наложило достављање података који у образложењу обавезно садржи и претњу санкцијом, што је аналогно решењу из става 115. став 3. ЗУП-а (уважавајући одредбе члана 146. ЗУП а у вези са чланом 39. ЗУП). У супротном, могуће је једино Савет као колегијални орган да изрекне, сходно чињеници да је Савет покренуо поступак и да доноси решење којим се окончава, члан 9. став 3. и 4. ЗУП-а (*lat. qui potest maius, potest et minus*).

Члан 45. став 3. прописује да председник може поднети "*захтев за покретање прекршајног поступка*". Међутим, према Закону о прекршајима, **подносилац захтева** за покретање прекршајног поступка је орган који је овлашћен да подноси захтев – то је најчешће орган који је непосредно уочио прекршај. У овом случају, то би требало да буде овлашћено службено лице које је наложило достављање података, као што је то код инспекцијског надзора.

Истовремено користимо прилику да укажемо на колизију са чланом 57. став 1. Нацрта закона је прописано да Комисија одлучује о процесном пеналу, док члан 45. став 3. прописује да председник одлучује о процесном пеналу. Ово је међусобно супротстављено – два члана прописују различите субјекте за исту радњу.

Коначно, предлажемо да се изврши преформулација конкретног става на начин да се јасно направи разлика када се може и у којој ситуацији поднети процесни пенал или захтев за прекршајни поступак. Санкције морају бити јасно прописане, а орган примењује ону санкцију која је законом предвиђена за ту повреду, без дискреционог права да бира имајући у виду да су у питању комплетно два различита режима одговорности. У казненом и прекршајном праву важи начело да санкција мора бити предвидива. Ако закон предвиђа да орган може да бира између **процесног пенала** (који је административна мера принуде) и **прекршајног поступка** (који је казни поступак пред судом), ствара се опасан простор за произвољност, односно тумачење законитости и уставности таквог решења.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Орган не бира дискреционо да ли ће и када одредити процесни пенал а када ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, већ је јасно прописано у којим случајевима се одређују наведене мере, односно покреће захтев за покретање прекршајног поступка. Овлашћено службено лице није орган Комисије па је, са тим у вези, Председник комисије као орган Комисије и као одговорно лице Комисије одређен да одреди процесни пенал односно поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Подразумева се да ће Овлашћено службено лице у поступку упознати Председника комисије о појединостима конкретног поступка.

29. Примедба на члан 47. Нацрта закона

У циљу повећане транспарентности, и умањења произвољног и селективног приступа

одређивања информација по службеној дужности, предлажемо да се став 9. овог члана измени на следећи начин:

„Заштићени подаци могу да буду одређени по службеној дужности ако ти подаци уживају заштиту поверљивости у складу са посебним прописом или одлуком другог органа којим су означени као подаци од јавног интереса.“

Такође, у члану је потребно одредити да се наведеним подацима може ускратити приступ информацијама од јавног значаја јер би се тиме угрозио, омео или отежао вођење поступка којим се уређује заштита конкуренције до окончања поступка, што је у складу са чланом 9. став 1. тачка 2) Закона о слободном приступу информација од јавног значаја.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Сматрамо да није потребно додавати предложени члан, јер се подразумева да је Комисија за контролу државне помоћи дужна да поступа у складу са свим позитивним прописима Републике Србије, па тако и у складу са Законом о слободном приступу информација од јавног значаја, законом којим се уређује заштита пословне тајне, као и законом којим се уређује заштита података о личности.

30. Примедба на члан 48. Нацрта закона

У члану 48. Нацрта закона, предлажемо да се став 5. допуни на начин да се објављује и Годишњи извештај о попису шема. Наведена околност је од нарочито значаја за транспарентност рада Комисије али и давалаца. Стога, предлажемо да став 5. гласи:

„Комисија објављује на својој интернет страници и годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији пошто га усвоји Влада, извештај о раду Комисије пошто га усвоји Народна скупштина, извештај о попису шема државне помоћи као и извештај о анализи утицаја државне помоћи.“

Одговор: Примедба се прихвата.

Примедба се прихвата и члан 48. Нацрта закона мења се на начин како је предложено.

31. Примедба на члан 49. Нацрта закона

Увођење одредбе којим се захтева да министарство надлежно за унутрашње послове пружа помоћ у извођењу појединих радњи у поступку, а нарочито код непосредног увида у складу са законом, није уобичајена у управном поступку где је странка давалац државне помоћи који је у највећем броју случајева орган државне управе. Ова околност је нарочито нејасна кад је у питању управни поступак претходне контроле, имајући у виду да се исти покреће пријавом односно захтевом странке, од које у сваком тренутку може одустати.

Законописац је апострофирао околност да се асистенција министарства надлежног за унутрашње послове захтева, те да исти пружа кад је у питању извођење доказне радње спровођењем непосредног увида. Стога, користимо прилику да укажемо да институт непосредног увида у целости одговара институту (најављеног) „увиђаја“ из управног права, сходно чему је јасно истакнуто у члану 133. став 7. ЗУП-а да ће против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују се мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење. Подсећамо да је у члану 26. Нацрта закона предвиђено да се на поступке пред Комисијом примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, осим ако овим законом није друкчије прописано.

Имајући у виду претходно, предлажемо да се став 3 члана 49. Нацрта закона избрише.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Непосредни увид се спроводи у поступку накнадне контроле и то код корисника државне помоћи, а не код даваоца државне помоћи па, с тим у вези, сматрамо да је сарадња са министарством надлежном за унутрашње послове од изузетног значаја.

32. Примедба на члан 52. Нацрта закона

Циљ овог члана није стварање додатних административних терета даваоцима, већ увођење начела **одговорног управљања јавним средствима**. Тренутна пракса „одобри и заборави“ без обавезе за ех пост оценом ефеката, може водити ка неконтролисаном трошењу новца. Према ЕУ регулативи (нпр. члан 1. став 2. Уредбе 651/2014), евалуација је кључна за шеме великог обима. Овом допуном омогућавамо Комисији да у реалном времену прилагођава систем државне помоћи стварним потребама привреде, спречавајући нарушавање конкуренције које настаје када државна помоћ изгуби своју првобитну сврху.

Евалуација шеме државне помоћи

Члан 52.

Евалуација шеме државне помоћи је оцена позитивних и негативних ефеката шеме државне помоћи, којом се проверавају основне претпоставке и услови за усклађеност шеме, а нарочито неопходност мере, анализа ефеката и утицај на конкуренцију.

Позитиван ефекат се оцењује на основу тога да ли је остварен циљ шеме државне помоћи и да ли је та шема имала подстицајни ефекат, тј. да ли је утицала на промену понашања учесника на тржишту.

Негативан ефекат се оцењује на основу тога какав је шема државне помоћи имала утицај на тржиште и конкуренцију, тј. да ли је државна помоћ која се додељивала на основу те шеме била пропорционална и да ли је инструмент био примерен.

Евалуација се обавезно спроводи за шеме државне помоћи:

- 1) чије временско важење прелази три године;*
- 2) за које су одређена значајна финансијска средства;*
- 3) које садрже нове карактеристике у погледу инструмента, корисника или услова доделе;*
- 4) када су настале значајне тржишне, технолошке или регулаторне промене које утичу на услове из којих је шема одобрена.*

Комисија може у сваком тренутку захтевати од даваоца да изврши евалуацију шеме државне помоћи из става 4. овог члана, односно да изврши ванредну евалуацију ако оцени да постоје околности које то захтевају.

Евалуација се спроводи најкасније 3 године од почетка примене шеме или након завршетка шеме.

Давалац државне помоћи израђује предлог плана евалуације који доставља Комисији на претходну сагласност у текућој години за наредну.

Начин спровођења евалуације шеме државне помоћи, као и критеријуме за утврђивање значајних финансијских средстава из става 4. тачка 2) овог члана, ближе прописује Влада.

Одговор: Примедба се не прихвата.

Није јасно како евалуација шеме на начин предложен у Нацрту закона, која је и у ЕУ обавеза даваоца (држава чланица), представља додатни административни терет даваоцима. Као што је и наведено, циљ евалуације јесте одговорно управљање јавним средствима односно испитивање да ли је одређена шема произвела очекиване ефекте.

Сматрамо да закон не треба оптерећивати тиме за које је све шеме потребна евалуација и како се она врши, из тог разлога је предвиђено доношење подзаконског акта у ком ће све бити детаљно разрађено и у складу са ЕУ прописима (Commission staff working document - Common methodology for State aid evaluation и другим релевантним актима ЕУ у којима је прописана обавеза евалуације шема државне помоћи.)

Такође, одредбе члана којим је предложено да се замени члан 52. Нацрта закона не прописују све ситуације када је потребно да се врши евалуација шеме. Додатно, и у ЕУ су такви детаљи разрађени у подзаконским актима којима се уређују правила за доделу конкретних врста државне помоћи (нпр. код шема регионалне државне помоћи у Смерницама Европске комисије о регионалној државној помоћи (Guidelines on regional State aid (OJ C 153, 29. 4. 2021)), допуњене 3. јуна 2024. године (Commission supplementing the Guidelines on regional State aid with regard to the Strategic Technologies for Europe Platform) (STEP) (OJ C, C/2024/3516).)

33. Примедба на члан 56. Нацрта закона

Наведени члан прописује које управне мере Комисија изриче. Међутим, остаје нејасно којим актом се мера изриче, могућности правних лекова. Сходно томе предлажемо да се изврши подела конкретног члана на систематичан начин где би сваки члан описао конкретну меру, начин изрицања и могућност правног лека. Истовремено је потребно да се на јасан начин искаже следственост правног основа за доношење акта даваоца у вези са мером повраћаја. Такође, сматрамо да је мера процесног пенала врста управне мере те је непотребно издвајати исту у односу на остале управне мере. Сходно томе предлажемо следеће:

Управне мере

Члан х.

До доношења решења у поступку оцене непријављене помоћи и поступку накнадне контроле односно накнадној контроли, Савет налаже даваоцу меру у складу са овим законом.

Савет може одредити:

- 1) меру понашања,*
- 2) меру којом налаже повраћај државне помоћи,*
- 3) меру процесног пенала,*
- 4) меру привременог повраћаја (извршења ради обезбеђења),*
- 5) или другу управну меру у складу са овим законом.*

У случају основане сумње да постојећа шема државне помоћи која је на снази није усклађена, Савет може донети меру усклађивања постојеће државне.

Савет примењује оне мере које су за странке у поступку повољније, ако се таквим мерама постиже циљ Закона.

О мерама из ст. 1. и 2. овог члана, Комисија обавештава и државну институцију надлежну за послове ревизије и послове буџетске инспекције.

Мера понашања

Члан х.

Мера понашања је мера која за циљ има отклањање неусклађености односно спречавање доделе државне помоћи, која се нарочито састоји у привременом или трајном обустављању вршења радњи доделе државне помоћи.

Мера из става 1. овог члана може да буде саставни део закључка о покретању поступка односно може да се наложи у сваком тренутку до доношења решења.

О привременој мери из става 1. овог члана, председник Комисије доноси привремено решење

које нарочито садржи временски период трајања мере.

Привремена мера из става 1. овог члана може да траје најдуже до доношења решења у том поступку.

Странка у поступку у сваком тренутку може да поднесе жалбу на привремено решење.

Ако странка посебном жалбом на привремено решење учини вероватним да не постоје или не могу да наступе штетне последице из става 1. овог члана, Савет укида привремено решење без одлагања.

Решењем којим се окончава поступак Савет укида привремено решење.

Мера којом се налаже повраћај државне помоћи

Члан х.

Ако утврди неусклађеност државне помоћи, Комисија налаже даваоцу те помоћи да, без одлагања, предузме мере у циљу повраћаја додељеног износа државне помоћи од корисника државне помоћи, увећаног за камату, почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа.

Након што Комисија донесе одлуку из става 1. овог члана, давалац је дужан да у року од 7 дана од дана пријема, донесе решење којим се налаже кориснику повраћај неусклађене државне помоћи.

Против решења из става 2. овог члана није дозвољена посебна жалба, већ се може побијати тужбом у управном спору.

Тужба из става 4. не одлаже извршење решења, при чему је корисник без одлагања дужан да поступи по одлуци даваоца.

Повраћај државне помоћи врши се у корист буџета даваоца те помоћи.

Износ државне помоћи представља износ средстава који је исплаћен кориснику или износ на други начин реализоване државне помоћи у складу са актом којим му је додељена државна помоћ, а затезна камата се рачуна од дана исплате.

Пренос јавних средстава на које је корисник државне помоћи стекао право на основу неусклађене мере, а није реализовао, забрањују се.

Савет за контролу државне помоћи ближе одређује начин обрачуна камате и правила о повраћају става 1. овог члана.

У вези са чланом 56. став 4. Нацрта закона, исти је потребно уподобити на начин који осликава извршење ради обезбеђења, ако је циљ наведене мере да се поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. У том смислу, неопходно је истаћи да се о привременој мери привременог повраћаја заправо доноси привремено решење, које би се укинуло коначним.

Предлажемо измену члана 57. Нацрта закона на начин којим се фиксира износ, умањује дискреција овлашћеног службеног лица да за истоветну околност изриче различит процесни пенал. Кад је у питању мера процесног пенала, неопходно је истаћи да члан 57. став 1. тачка 1) већ у себи инкорпорира тачку 2) тог става.

Мера процесног пенала

Члан х.

Комисија може кориснику или учеснику на тржишту одредити меру процесног пенала у облику новчаног износа од 50.000 до 500.000 динара за сваки дан понашања супротног налогу из закључка Комисије, односно непоступања по налогу ако:

1) не поступи по налогу из закључка из члана 45. став 1. овог закона;

2) достави нетачне или непотпуне податке.

Дневни износ мере процесног пенала не може бити већи од 5% вредности просечног дневног прихода корисника или другог учесника на тржишту, док укупни износ мере процесног пенала не

може бити већи од 1% укупног годишњег прихода корисника или другог учесника на тржишту оствареног на територији Републике Србије у претходној пословној години.

Мера процесног пенала у износу из става 1. овог члана може се изрећи ако корисник или учесник на тржишту омета овлашћено службено лице у спровођењу увиђаја или спровођења радње обезбеђења доказа.

Против решења овлашћеног службеног лица није дозвољена жалба, већ може да се побија тужбом против коначног решења.

Извршење управних мера у облику плаћања новчаног износа

Члан х.

Решењем којим се одређује мера из чл. х – х. овог закона одређује се рок и начин плаћања.

Рок за плаћање новчаног износа мере не може да буде дужи од десет дана.

Наплата новчаног износа одређене управне мере врши се у корист буџета Републике Србије.

Принудно извршење мера у облику плаћања новчаног износа, врши се у складу са одредбама закона којим се уређује поступак извршења и обезбеђења.

Мера усклађивања постојеће шеме

Члан х.

Давалац државне помоћи је дужан да води рачуна о прописима којима се ближе уређују критеријуми усклађености државне помоћи у смислу члана х. овог закона.

Давалац је дужан да без одлагања односно у остављеном року из прелазних и завршних одредби важећег прописа усклади сваку:

- 1) постојећу шему државне помоћи,
- 2) меру која није испуњавала све критеријуме појма државне помоћи из члана 5. став 1. овог закона, али је због развоја тржишта, конкуренције или нових правила накнадно утврђено да представља државну помоћ у смислу овог прописа и као таква је неусклађена.

Предлог усклађене шеме или мере из става 2. овог члана давалац државне помоћи пријављује се Савету ради оцене усклађености.

Савет оцењује усклађеност постојеће помоћи из става 2. овог члана у претходној контроли.

Ако предлог шеме или мере из става 3. овог члана није усклађен, Савет предлаже даваоцу мере којим се постиже усклађеност а нарочито:

- 1) предлог измене постојеће државне помоћи из става 2. овог члана;
- 2) увођење одговарајућих процедура; или
- 3) укидање односно стављање ван снаге постојеће помоћи из става 2. овог члана.

Давалац је дужан да поступи по предлогу Савета у року од 90 дана од дана достављања предлога мере усклађивања постојеће шеме.

Одговор: Примедба се делимично прихвата.

Разлика између управних мера и мера процесног пенала је у томе што се управне мере односе на даваоце, а мере процесног пенала на кориснике државне помоћи, те су из наведеног разлога подељене у два члана.

Прихвата се примедба да се пропише да се наведене мере одређују решењем Комисије.

Нема потребе да се прописују одредбе у вези са правним леком, јер је у члану 59. Нацрта закона јасно прописано да се против коначног решења Комисије може поднети тужба Управном суду у року од 30 дана од дана достављања решења странци.

34. Примедба на члан 58. Нацрта закона

У члану 58. Нацрта закона неопходно је провери све тачке појединачно у ставу 1. овог члана. Са циљем да се одређене дужности истински схвате, потребно је да се за свако непоступање предвиди прекршајна одговорност. У том смислу прекршајну одговорност је потребно проширити на руководиоце органа односно запослени у органу власти ако овлашћеном лицу не достави податке за поступање по захтеву, односно ако му достави непотпну или нетачне информације. На начин како је формулисан први став члана 58. Нацрт закона предвиђа прекршајну одговорност само правног лица. Међутим, сходно члану 17. став 2. Закона о прекршајима, Република Србија, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи не могу бити одговорни за прекршај, али законом може бити прописано да за прекршај под условима из члана 18. став 1. Закона о прекршајима одговара одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе. Више о могућности кажњавања руководиоца органа односно лица које не достави податке за поступање по захтеву, видети решење из члана 46. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Примера ради, прекршајна одговорност је предвиђена за члан 30. Нацрта закона али није за члан 31. (забрана доделе државне помоћи – клаузула о мировању), што представља есенцију исправног поступања даваоца по овом закону.

Одговор: Примедба се не прихвата.

У ст. 2. и 3. члана 58. Нацрта закона јасно су, у складу са Законом о прекршајима, одређене казне за прекршаје за одговорно лице у правном лицу, као и у државном органу, те се наведена примедба не може прихватити.

35. Примедба на члан 59. Нацрта закона – управни спор и одлагање извршења решења

Изостанак критеријума за одлучивање о одлагању извршења решења Комисије, које је коначно и извршно, у члану 59. оставља Савету широка дискрециона овлашћења, што може довести до неуједначене праксе и правне несигурности. У том смислу, целисходно је утврдити критеријуме који су већ прописани у члану 23. ст. 2. и 3. Закона о управним споровима (тешко надокнадива штета, јавни интерес и одсуство веће или ненадокнадиве штете за друга лица), уз додатни критеријум вероватноће успеха у управном спору, чиме би се обезбедила доследност и предвидивост одлучивања.

Увођењем ових критеријума постиже се равнотежа између ефикасности извршења одлука Комисије и заштите права странака. Истовремено, спречава се злоупотреба захтева за одлагање као тактичког начина несавесних странака за одуговлачење поступка и извршења обавезе, јер би странка била дужна да учини вероватним испуњеност кумулативних услова. Ово је посебно важно имајући у виду да мере повраћаја државне помоћи могу имати значајне финансијске последице, па је потребно јасно уредити стандарде за привремено одлагање њиховог извршења.

Предлог нових одредаба члана 59:

- члан 59. нови став 3:

„Комисија може по захтеву подносиоца тужбе да одложи извршење решења до правоснажности судске одлуке, ако подносилац захтева учини вероватним да би извршење решења проузроковало штету која би се тешко могла надокнадити и да одлагање није противно јавном интересу нити би се њиме нанела већа или ненадокнадива штета другим лицима, под условом да захтев није очигледно неоснован.“

Одговор: Примедба се прихвата.

Примедба се прихвата и став 3. члана 59. Нацрта закона допуњује се на начин како је предложено.

36. Примедба на члан 60. Нацрта закона – застарелост

Постојећа формулација члана 60. став 3. Нацрта закона о прекиду застарелости („сваком радњом Комисије или странке”) је преширока и отвара ризик од фактичког укидања застарелости. Уколико се било која радња, укључујући и оне без непосредног утицаја на ток поступка (нпр. општа комуникација, непотпуни поднесци, неформални контакти и сл), сматра разлогом за прекид, долази до ситуације у којој рок може непрекидно почињати изнова, а тако да дозастарелости никада не дође, што је супротно самој сврси застарелости као института правне сигурности. Ово је посебно осетљиво у контексту повраћаја државне помоћи, где последице могу бити значајне и ретроактивне.

Следствено, саматрамо да прекид застарелости треба везати искључиво за формалне и процесно значајне радње које су усмерене на конкретну државну помоћ и конкретног корисника/даваоца, односно које објективно показују да је поступак ушао у фазу активног испитивања или одлучивања. Ово решење је усклађено са приступом у кривичном и прекршајном праву (где се прекид везује за радње кривичног/прекршајног гоњења), али и са захтевима правне извесности и предвидивости у управном праву (Европски управни простор и пракса европског суда за људска права). Истовремено, ограничава се могућност злоупотребе процесних права од стране странака ради вештачког продужавања рокова застарелости.

Предлог нових одредаба члана 60:

- члан 60. нови став 3:

„Застарелост из става 1. овог члана прекида се формалном радњом Комисије предузетом у односу на конкретну државну помоћ, конкретног даваоца или корисника, која је усмерена на утврђивање постојања или неусклађености државне помоћи или на њен повраћај, као и формалном радњом странке којом се непосредно утиче на вођење поступка (нпр. покретање поступка, захтев за достављање података, предузимање доказних радњи, доношење аката, поднесак од значаја за одлучивање у поступку и др).“

Одговор: Примедба се не прихвата.

Примедба се не прихвата из разлога што је свака радња у поступку формална радња. Радње у поступку (процесне радње) су свесни и вољни акти странака у поступку предузети у циљу покретања, вођења или окончања поступка. Оне укључују писмене поднеске, као и доказне радње којима се утврђује чињенично стање, а морају бити предузете у законом прописаном облику и року, тако да усмена неформална комуникација не може утицати на застарелост у поступку.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је транспарентно и уз активно учешће заинтересованих страна.

Прихваћене примедбе биће уграђена у текст Нацрта закона, након чега ће исти бити послат Европској Комисији, како би након прибављања мишљења ЕК, био достављен Влади Републике Србије ради разматрања и усвајања.