

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Уставни основ за доношење закона

Уставни основ за доношење Закона о контроли државне помоћи садржан је у члану 97. став 1. тачке 6. и 12. Устава Републике Србије, којима се утврђује да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, развој Републике, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора и научно-технолошки развој.

II. Разлози за доношење закона и циљеви који се остварују

Важећи Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 51/09) донет је 2009. године, а примењује се од 2010. године. Током примене овог закона испоставило се да је неопходно на другачији и потпунији начин регулисати нека битна питања везана за област државне помоћи, вођење самог поступка контроле државне помоћи, као и начин организације и функционисања Комисије за контролу државне помоћи (У даљем тексту: Комисија).

Основни разлог за доношење новог закона јесте прецизирање и допуна појединих одредаба, у циљу ефикаснијег спровођења у пракси, као и увођење нових правних института из области државне помоћи у правни систем Републике Србије.

Активности надлежних органа у контексту убрзавања поступка приступања Републике Србије Европској унији, захтевају битније измене важећег закона. Наиме, полазећи од препорука Европске комисије из годишњих извештаја о напретку Републике Србије, као и мерила које је неопходно да Република Србија испуни ради отварања преговарачког Поглавља 8 – Политика конкуренције, а које се односе на додатно усаглашавање домаћег законодавства са европским правним тековинама и испуњавање критеријума оперативне независности и јачање капацитета Комисије, неопходно је изменити постојећи закон у овој области. Доношењем новог закона биће прецизиране одредбе и отклоњене нејасноће које су уочене у примени, уз обезбеђење транспарентности у додели државне помоћи прописивањем јасних правила, а нарочито ће се ојачати капацитети Комисије која треба ефикасном применом закона да допринесе подстицању привредног развоја. У циљу обезбеђивања оперативне независности Комисије нужно је новим законом уредити њен положај, избор органа, али и радно правни статус запослених у Комисији имајући у виду специфичност њених овлашћења. Поред Европске комисије, о неопходности успостављања јасне организационе структуре и формулисања Комисије као правног лица је указано и од стране организација цивилног друштва (Савет страних инвеститора, НАЛЕД, Транспарентност Србија, Центра за европске политике и др.) али и Владиних и других независних тела (Савет за борбу против корупције, Државна ревизорска институција). Приликом израде закона у погледу организационе структуре Комисије, узете су обзир препоруке и предлози експерата са пројеката које финансира ЕУ (Policy and legal advice center и ИПА пројекта техничке помоћи Комисији за контролу државне помоћи).

Имајући у виду да у Републици Србији постоји пракса приликом формулисања независног државног органа, предложена организациона структура не одступа од већ постојећих (као што је Комисија за заштиту конкуренције, Државна ревизорска институција, Фискални савет и др.).

Даље, један од разлога за доношење новог закона који уређује област државне помоћи јесте и усклађивање са новим Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18). Наиме, пре израде новог закона, анализирана су постојећа решења, а нарочито она која се односе на поступке пред Комисијом. Поступак пред Комисијом је посебан управни поступак који спроводи Комисија када поступа у управним стварима, али се предвиђа и примена Закона о општем управном поступку па је, стога, неопходно урадити усклађивање процесног дела закона. Предложено решење садржи јасну дистинкцију између претходне контроле која се састоји у оцени усклађености прописа и других аката на основу пријаве, као и накнадне контроле која се изузетно спроводи по службеној дужности када Комисија има сазнања да помоћ није у складу са правилима о додели државне помоћи. Такође, прописана је јасна обавеза достављања прописа на мишљење, као и недвосмислено одређење у погледу дозвољености неусклађене помоћи. Поред тога, обавеза пријаве је прописана и за оне индивидуалне државне помоћи које се доносе на основу шеме коју је Комисија оценила, а чија укупна вредност прелази одређени новчани праг.

Такође, усклађивање је неопходно у циљу уподобљавања процесних норми, увођења јасно дефинисаног поступка (почетак, спровођење радњи, доношење решења), процесног пенала и других управних мера, раздвајања инквизиторског поступка, могућности разматрања постизања оперативне независности Комисије и др. Измене подразумевају и увођење јасне дефиниције шта се сматра под државном помоћи а шта не и под којим условима (Алтмарк критеријум, Market Economy Operator Principle и др.), као и јасно означавање инструмената за доделу. Најзад, формулисани су нови институти као што су периодични пенал, непосредни увид, управне мере, застарелост, регистар додељене државне помоћи, правило кумулације и сл.

На предложени начин, преносе се одговарајући институти предвиђени чланом 107. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), као и Уредбом Савета (ЕУ) 2015/1589 од 13. јула 2015. године о утврђивању детаљних правила примене члана 108. УФЕУ (у даљем тексту: Уредба Савета (ЕУ) 2015/1589), али и Обавештењем Европске комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (ОЈ Ц 262, 19.7.2016).

Имајући у виду наведено, доношење новог закона је у складу са низом активности које Република Србија предузима, како би се успоставио правни и институционални оквир за спровођење потребних активности у циљу прилагођавања и усклађивања са правним тековинама Европске уније у области контроле државне помоћи.

Усвајањем закона који се предлаже постигли би се сви напред наведени циљеви имајући у виду да овај закон уређује заштиту слободне конкуренције на тржишту и услове којима се обезбеђује транспарентност у додели државне помоћи, а са друге стране, функционисање, овлашћења и поступање Комисије. Наиме, Комисија се, као независно тело, оснива у складу са обавезама проистеклим из Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08 – у даљем тексту: ССП) и има мандат да контролише доделу државне

помоћи у Републици Србији са сличним овлашћењима каква има Европска комисија која тај задатак обавља на нивоу читаве Европске уније.

Успостављањем адекватне контроле државне помоћи и транспарентности у њеној додели, спречава се стављање појединих привредних субјеката у повлашћени положај, односно стварају се једнаки услови пословања за све учеснике на тржишту. На тај начин јача се слободна конкуренција и обезбеђују здравији услови пословања, чиме се подстиче улазак и останак привредних субјеката на тржишту Републике Србије и омогућава њен привредни развој, од чега крајњу корист имају потрошачи, односно грађани Републике Србије.

Најзад, потреба за доношењем овог прописа проистиче и из разлога неопходности усклађивања припадајућих подзаконских аката као што је, пре свега, Уредба о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14), чије је усклађивање, Трећом ревизијом Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, предвиђено да се изврши до IV квартала 2019. године.

Усвајањем закона који се предлаже постигли би се сви напред наведени циљеви.

III. Објашњење основних правних института и појединачних решења

Члан 1.

Одређује се предмет овог закона. Са једне стране, закон уређује заштиту слободне конкуренције на тржишту и услове којима се обезбеђује транспарентност у додели државне помоћи, а са друге стране, оснивање Комисије, као тела надлежног за контролу државне помоћи у Републици Србији, њен положај у правном систему Републике Србије, начин организовања и функционисања, као и њен мандат. Такође, с обзиром да Комисија спроводи посебан управни поступак, овим законом се уређују општи услови, правила и мере за поступање у управним стварима.

Члан 2.

Утврђује се примена закона и то тако да се закон не примењује на подстицаје, односно помоћ која се додељује у пољопривреди и рибарству. Наиме, наведено одступање проистиче из члана 73. став 9. ССП-а којим је јасно назначено да се одредбе о државној помоћи неће примењивати на пољопривредне производе и производе рибарства дефинисане у Поглављу II, Наслова IV ССП-а. Дакле, Република Србија није у обавези да контролише доделу државне помоћи у пољопривреди и рибарству до приступања Европској унији, при чему рибарство обухвата и аквакултуру.

Члан 3.

Овим чланом је дефинисан појам државне помоћи, категорије шеме и индивидуалне државне помоћи и таксативно су наведени инструменте помоћу којих је могуће доделити државну помоћ. Из дефиниције државне помоћи је могуће утврдити да одређена мера представља државну помоћ уколико је додељује давалац државне помоћи, у било ком облику (инструменти путем којих је могуће доделити државну помоћ) и то само уколико су кумулативно испуњени следећи услови:

1) мера доводи до стварног или потенцијалног јавног расхода, што подразумева трошење јавних средстава из буџета Републике Србије, јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине и сл., при чему се под потенцијалним умањењем јавних средстава

подразумева ситуација у којој се издају државне гаранције, које се могу, али и не морају активирати, али без обзира што се средства можда и неће утрошити, иста се свакако морају резервисати у буџету. Са друге стране, важна је и приходна страна буџета, те је државна помоћ и то када држава, путем, на пример, ослобођења привредног субјекта од плаћања пореза на добит, убере мање јавних прихода него што би могла у нормалним околностима да оствари прихода по том основу;

2) мера мора бити селективна у смислу да се истом фаворизује само један или група учесника на тржишту или се фаворизује производња одређене робе и/или услуге на тржишту (секторска помоћ), или се мера односи само на одређено подручје Републике Србије (регионална помоћ). Супротно наведеном је општа мера која се подједнако односи на све учеснике на тржишту, све производе и услуге и читаво подручје Републике Србије и иста не представља државну помоћ;

3) мера омогућава економску предност кориснику државне помоћи тако што му доделом средстава (или нпр. отписом дуга) омогућава побољшање финансијске ситуације и обезбеђује предност на тржишту у односу на конкуренте коју иначе не би могао да има у уобичајеним тржишним околностима. Такође, мера која поседује наведене карактеристике нарушава или може да наруши конкуренцију на тржишту, јер нису сви учесници у тржишној утакмици у истом положају. Није нужно доказати да је конкуренција стварно нарушена, већ је довољно да постоји опасност од њеног нарушавања;

4) мера мора да утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица ЕУ, што је новина у односу на претходно законско решење коме је недостајала ова одредница државне помоћи, а, имајући у виду да иста постоји у члану 107. УФЕУ у коме је јасно истакнуто да мера мора да утиче на трговину између држава чланица ЕУ да би се сматрало да садржи државну помоћ.

Дефиниција државне помоћи је потпуно у складу са дефиницијом из члана 107. став 1. УФЕУ, али и упоредном праксом земаља у окружењу. Комисија ће ближе објаснити сваки од критеријума појма државне помоћи у смерницама (или упутству или сличном акту) Комисије у складу са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи, из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (ОЈ Ц 262, 19.7.2016).

Шема државне помоћи је дефинисана на начин да представља пропис или скуп прописа (или њихове нацрте или предлоге) као што су закон, уредба, правилник, конкурс, одлука и др. који садрже правни основ за доделу државне помоћи а која се може доделити већем броју корисника који нису унапред познати.

За разлику од тога, појам индивидуалне државне помоћи представља помоћ која се додељује унапред одређеном кориснику путем одређеног појединачног акта на *ad hoc* бази, али и помоћ која се додељује одређеном кориснику на основу шеме помоћи која је претходно оцењена као усклађена, али која, без обзира на ту чињеницу, мора проћи посебну оцену Комисије.

Дефиниције шеме и индивидуалне државне помоћи су у складу са дефиницијама датим у Уредби Савета (ЕУ) 2015/1589.

Такође, ради отклањања евентуалних недоумица, могући инструменти доделе државне помоћи су јасно дефинисани и побројани, при чему се не искључује постојање и додатних облика. Наведено је новина у односу на претходни закон, с обзиром на то да је утврђивање инструмената државне помоћи раније било предмет подзаконских аката.

Као инструменти су препознате субвенције као бесповратна средства, али и субвенционисане каматне стопе на кредите у смислу да држава покрива део трошкова

камата, затим фискалне олакшице које се односе на случајеве када се кориснику опрашта део или цео износ пореза на добит или друге дажбине које је у нормалним околностима дужан да плати, затим гаранције државе, које су издате по условима повољнијим од тржишних односно под условима под којим их корисник никад не би добио од тржишно оријентисане банке или друге финансијске институције или не би могао да их уопште ни добије у нормалним околностима (нпр. ако се налази у тешкоћама).

Државна помоћ може бити садржана и у мери која подразумева одрицање од добити државе у корист привредног субјекта који је у њеном искључивом или делимичном власништву, уколико је то околност у којој профитно оријентисани власник не би поступио на исти начин и на који начин се том привредном субјекту увећава приход вештачким путем. Државна помоћ је и отпис дуга, јер се на тај начин привредном субјекту умањују уобичајени оперативни трошкови.

Најзад, инструменти покривају случајеве када се држава налази у улози продавца или купца. Наиме, свака продаја (или давање на коришћење) имовине у јавној својини по цени нижој од тржишне, кориснику омогућава умањење оперативних трошкова, док свака куповина или коришћење имовине од стране државе по цени вишој од тржишне омогућава власнику те имовине да увећа своје уобичајене приходе. Потребно је нагласити и то да се под повољнијим условима од тржишних подразумевају и случајеви када држава даје своју имовину без накнаде.

Поједини инструменти државне помоћи биће ближе објашњени у смерницама (или упутству или сличном акту) Комисије у складу са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (ОЈ Ц 262, 19.7.2016).

Члан 4.

Појам даваоца и корисника државне помоћи је ближе дефинисан овим чланом. Тако, давалац државне помоћи може бити било који орган Републике Србије у чијој надлежности је доношење или примена одређеног прописа и који користи средства из буџета Републике Србије (нпр. министарства надлежна за послове финансија, привреде, запошљавања и сл.). Међутим, осим са републичког потребно је обухватити и даваоце са покрајинског и локалног нивоа узимајући у обзир да и они имају одређену аутономију за доделу различитих облика државне помоћи у складу са законом. Такође, давалац државне помоћи може бити и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима, као што је Фонд за развој, који, иако није орган државне управе ипак управља и располаже јавним средствима и самим тим представља потенцијалног даваоца државне помоћи.

Корисник државне помоћи је учесник на тржишту коме се додељује државна помоћ у било ком облику, а учесник на тржишту може бити правно или физичко лице (предузетник) које обавља економску делатност, под којом се подразумева производња или промет робе или пружање услуга на тржишту. Наведена дефиниција је обухватнија од дефиниције садржане у претходном закону, јер препознаје да, осим привредних субјеката, корисници државне помоћи могу бити и други субјекти као што су непрофитне организације уколико се баве производњом робе или пружањем услуге и тиме постају равноправни конкуренти другим учесницима на тржишту.

Институти даваоца и корисника државне помоћи су дефинисани у складу са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (ОЈ Ц 262, 19.7.2016).

Члан 5.

Овим чланом се упућује на облике државне помоћи који могу утицати на конкуренцију на тржишту, али су изузета од правила опште забране доделе државне помоћи.

Посебно се истиче да када држава додељује помоћ која је социјалног карактера без дискриминације у односу на порекло робе, или ако се помоћ додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама односно у другим ванредним ситуацијама у складу са законом који регулише смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, таква помоћ је увек усклађена. Наведена одредба члана 5. је у потпуности усклађена са чланом 107. став 2. тач. (а) и (б) УФЕУ.

За разлику од претходног, поједине врсте државне помоћи могу бити изузете од забране уколико су испуњени одговарајући критеријуми, али који се морају подвести под неки од четири основна критеријума. Ти критеријуми се односе на унапређење економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености, отклањање озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођење одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију, унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту, и коначно ради унапређења заштите и очувања културног наслеђа. Наведено је у складу са чланом 107. став 3. УФЕУ. Да би се подвело под неки од четири основна критеријума, Европска комисија прописује значајан број правила, која су најчешће у форми меких правила (*soft acquis*), са циљем да се таква правила олакшано прилагођавају тренутним економским и тржишним околностима. Такви инструменти тумачења су и прописани чланом 73. тачка 4. ССП. Стога, наведена правила ће бити ближе уређена подзаконским прописима која доноси Влада.

Члан 6.

Мере које не представљају државну помоћ су мере које не испуњавају све критеријуме из члана 107. става 1. УФЕУ-а, и то пре свега када учесник на тржишту не обавља економску делатност или делатност коју обавља нема утицаја на трговину или зато што се мера састоји од накнаде за услугу од општег интереса која испуњава све критеријуме из предмета Алтмарк.

Помоћ која се додељује у облику накнаде за обављање услуге од општег економског интереса (УОЕИ) не представља државну помоћ ако испуњава одређене услове као што су да је обављање услуга поверено одређеним актом, да је висина накнаде обрачуната по унапред утврђеним параметрима и то тако да покрива трошкове настале обављањем поверене услуге и на крају да је привредни субјект коме су поверене услуге изабран у конкурентном поступку јавног надметања или уколико није да је накнада обрачуната на основу анализе трошкова сличног учесника на тржишту. Овакав став је заснован пре свега на пресуди Европског суда правде познатој као „*Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Reference for a preliminary ruling from the Bundesverwaltungsgericht (Germany)) «(Regulation (EEC) No 1191/69 – Operation of urban, suburban and regional scheduled transport services – Public subsidies – Concept of State aid – Compensation for discharging public service obligations)» Opinion of Advocate General Léger delivered on 19 March 2002, Opinion of Advocate General Léger delivered on 14 January 2003, Judgment of the Court, 24 July 2003“. Наиме, ова одлука

представља увођење нове праксе у примени правила контроле државне помоћи у ЕУ, самим тим постаје и део обавезујуће правне регулативе која се мора пренети у правни систем РС. Европски суд правде је сматрао да накнада за обављање услуга не представља државну помоћ уколико су испуњена четири кумулативна услова: а) да је поверено обављање услуга и да су обавезе по тим услугама јасно дефинисане; б) да параметри за израчунавање накнаде морају бити објективни, транспарентни и унапред утврђени; в) да компензација не може премашити оно што је потребно за покривање свих или дела трошкова који су настали приликом извршавања обавеза јавних услуга, узимајући у обзир релевантне приходе и разумну добит; г) да онај ко обавља услуге мора бити изабран у складу са поступком јавне набавке који би омогућио избор понуђача који је у стању да пружи те услуге по најнижој цени за заједницу, потребан ниво накнаде мора бити одређен на основу анализе трошкова типичне добро вођене компаније. Тамо где најмање један од Алтмарк услова није испуњен, накнада за јавне услуге ће се испитати у складу са правилима о државној помоћи.

Такође, уводи се нови правни институт који се односи на понашање надлежних органа Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и сваког правног лица које управља и/или располаже јавним средствима у одређеним случајевима као типични учесник на тржишту. Суштина је у томе да се органи јавне власти могу понашати као приватни инвеститор односно вршити различите трансакције – од улагања у привредне субјекте до отписа дуга привредним субјектима, под условима који би били прихватљиви за типичног учесника на тржишту у приватној својини, који послује у нормалним тржишним условима. Дакле, Комисија мора сагледати сваку трансакцију са становишта како би се понашао приватни, типични учесник на тржишту, односно њену исплативост за државу, а трансакције које за исход немају позитиван ефекат могу се сматрати да садрже елементе државне помоћи. Комисија ће ближе уредити овај принцип у складу са МЕО принципом из Обавештења Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (ОЈ Ц 262, 19.7.2016).

Слично као у претходним ситуацијама, гаранције које су одобриле РС, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе по тржишним условима не представљају инструмент доделе државне помоћи и за њих Комисија не доноси оцену усклађености. У основи то значи да код одобравања гаранција треба поштовати услове који су тржишно оријентисани, у супротном гаранције које се одобравају тако да одступају од уобичајених тржишних принципа као што је на пример одобравање гаранција без провизије или тако да је износ гаранције толики да покрива цео износ кредита или се пак одобравају учеснику на тржишту који је у тешкоћама, могу представљати инструмент доделе државне помоћи уз обавезу пријављивања Комисији на оцену усклађености.

На крају, побројане су неекономске делатности за које помоћ или средства која се добијају за обављање ових делатности не представљају државну помоћ у смислу овог закона. Наиме, закон се односи на све економске делатности и део неекономских уколико се у неком моменту на тржишту појави више од једног тржишног учесника који их обавља стварајући тиме конкуренцију. Међутим у случају неекономских делатности које су наведене у члану 6. став 4. ради се о искључивим делатностима које само могу обављати органи јавне власти а тичу се пре свега безбедности и добробити грађана.

Одредбе члана 6. ст. 2-4. у складу су са Обавештењем Комисије о појму државне помоћи из члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније (ОЈ Ц 262, 19.7.2016).

Члан 7.

Овим чланом се јасно дефинише кумулација као правило, али и дужност да пре него што додели државну помоћ, давалац утврди тачне износе и облике државне помоћи које је потенцијални корисник добио у ранијем периоду за исту сврху. На овакав начин давалац утврђује преостали износ државне помоћи која може бити додељена истом кориснику, а да се не прекорачи дозвољени лимит. Такође, уведен је правни основ за ближе уређење и усаглашавање ове државне помоћи са Уредбом Европске комисије број 651/2014 од 17. јуна 2014. године којом се одређене категорије државне помоћи проглашавају усклађеним са заједничким тржиштем у примени чл. 107. и 108. УФЕУ (ОЈ Л 187, 26.6.2014.).

Члан 8.

Уређује се институт државне помоћи (*de minimis* помоћи), као помоћ која нема значајан утицај на нарушавање конкуренције, а који истовремено представља изузетак од обавезе пријаве државне помоћи. Наведено решење је у потпуности у складу са обавезама држава чланица ЕУ према Европској комисији, као и праксом која важи последњих неколико година у Републици Србији. Такође, уведен је правни основ за ближе уређење и усаглашавање ове државне помоћи са Уредбом Европске комисије број 1407/2013 од 18. децембра 2013. године о примени чл. 107. и 108. УФЕУ на *de minimis* помоћ (ОЈ Л 352, 24.12.2013.) и Уредбом Европске комисије о примени чл. 107. и 108. УФЕУ на *de minimis* помоћ учесницима на тржишту који пружају услуге од општег економског интереса (ОЈ Л 114, 26.4.2012.).

Члан 9.

Прописује се положај Комисије. Полазећи од неопходности да се успостави оперативна независност Комисије предвиђено је да представља самосталну и независну организацију која врши јавна овлашћења и има статус правног лица. Такође, ради веће транспарентности извештаје о раду подносиће Народној скупштини и објављивати на интернет страници.

Члан 10.

Комисија има законом одређене надлежности и то већину ради као поверене послове. Свакако најзначајније је да оцењује усклађеност државне помоћи са правилима о додели, односно да ли одређена државна помоћ испуњава законом и подзаконским актима прописане услове да се може квалификовати као дозвољена. Неопходно је да прописи и други акти који представљају основ за доделу државне помоћи буду у складу са правилима о додели државне помоћи да се не би десило да државна помоћ чија се додела планира доведе до поремећаја конкуренције на датом тржишту. Придржавање ових правила од стране давалаца и корисника државне помоћи, управо омогућава несметано функционисање тржишта и елиминише могуће негативне импликације на конкуренцију. Поред тога Комисија решава о правима и обавезама давалаца и прималаца државне помоћи, врши контролу ненаменског коришћења додељене државне помоћи, налаже повраћај неусклађене државне помоћи и др.

Члан 11.

Органи Комисије су Савет и председник. Савет је колегијални орган који има пет чланова, од којих је један председник Комисије. Све одлуке и акте Комисије доноси Савет,

осим у изузетним случајевима када је доношење појединих одлука законом поверено председнику Комисије или у појединим случајевима овлашћеним лицима (одлуке у вези са управљањем поступком). Председник Комисије представља и заступа Комисију, потписује све одлуке и обавља друге послове у складу са законом, а који се односи и на радно правне односе са запосленима и руковођење радом органа.

Члан 12.

Избор органа Комисије поверен је Народној скупштини. Наиме, како би се обезбедила независност Комисије у пуном капацитету неопходно је да избор чланова Савета и председника не буде под контролом извршне власти. Наиме, садашње решење у закону предвиђа да Влада на предлог: министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове економије и регионалног развоја, министарства надлежног за послове инфраструктуре, министарства надлежног за послове заштите животне средине и Комисије за заштиту конкуренције. Сви наведени предлагачи, осим Комисије за заштиту конкуренције, могу представљати даваоце државне помоћи. С тим у вези предложено је решење којим се предвиђа избор председника и чланова Савета на основу јавног конкурса који расписује председник Народне скупштине. Одређује се ко може бити биран за члана Савета и председника Комисије. Стручност и оспособљеност представљају критеријуме који обухватају поседовање теоријског и практичног знања из области државне помоћи, права конкуренције или правних тековина ЕУ, а које надлежни скупштински одбор може да провери. Предвиђено је да се избор врши на две одвојене листе кандидата, при чему су изабрани они кандидати који добију највише гласова на свакој листи, односно први наредни кандидат. Дозвољено је да исто лице конкурише и за члана Савета и за председника при чему се уколико буде изабрано за председника, резултати гласања за то лице неће узимати у обзир. Пошто буду изабрани чланови Савета и председник полажу заклетву пред Скупштином.

Члан 13.

Прописује се трајање мандата и ограничава могућност избора истог лица на два пута.

Члан 14.

Одређују се ситуације у којима престаје функција председника и члана Савета. Тако поред истека мандата, функција престаје и подношењем оставке, разрешењем, испуњавањем општих услова за старосну пензију, као и због трајне неспособности за рад која је последица болести. У случају да престане функција председника Комисије из неког од наведених разлога надлежни одбор ће именовати вршиоца дужности из реда чланова Савета до ступања на функцију новог председника.

Члан 15.

Један од начина престанка функције председника и члана Савета је разрешење. Овим чланом детаљно се уређује поступак разрешења председника Комисије и члана Савета, као и основ за разрешење. Такође, одређено је да иницијативу за покретање поступка може поднети председник, Савет, секретар Комисије или надлежни орган за

спречавање корупције. Ако је поступак покренут надлежни одбор може до 6 месеци удаљити са функције лице против кога је поступак покренут у ком случају може да именује вршиоца дужности председника између чланова Савета.

Савет ће наставити са радом иако престане функција председника или члана Савета све док је могуће несметано функционисање, односно доношење одлука прописаном већином.

Члан 16.

Савет је колегијални орган који своје одлуке доноси гласањем, а да би једна одлука била донета потребна је већина гласова од укупног броја чланова. Имајући у виду да Савет доноси све одлуке и да се бира да би одлучивао у сваком конкретном случају није дозвољено уздржавање приликом гласања. Ради обезбеђивања несметаног свакодневног функционисања и доношења одлука предвиђа се да Савет на предлог председника бира заменика председника из својих редова на период од годину дана, који би имао сва права и обавезе председника када је он одсутан.

Члан 17.

Комисија има Статут који доноси Савет, али је неопходно да добије сагласност Владе пре његовог доношења. Сагласност Владе предвиђена је првенствено ради обезбеђивања усаглашености овог акта са прописима у правном систему. Наиме, да би Влада дала сагласност на одређени акт потребна је провера Републичког секретаријата за законодавство који у ће у том случају, у складу са својим делокругом рада, извршити ову проверу. Поред тога Статут се објављује у Службеном гласнику па ће Републички секретаријат за законодавство вршити надзор над његовим објављивањем.

Члан 18.

Специфичност послова који су дати у надлежност Комисији одређују и потребу да се пропише неспојивост функција и послова које могу да обављају председник и чланови Савета. Наиме, Комисија одлучује о правима и обавезама и давалаца и корисника државне помоћи те стога је функција неспојива са функцијом у државним органима, радом у државном органу или органу јединице локалне самоуправе, код носилаца јавних овлашћења или других органа који могу бити даваоци државне помоћи. Ограничења постоје и у погледу корисника државне помоћи па тако председник или члан Савета не сме имати својински удео већи од 3% у правним лицима који су корисници државне помоћи. Поред наведених постоје и општа ограничења која се односе на обављање других послова који нису спојиви са обављањем јавне функције или који би могли негативно да утичу на самосталност, непристрасност и углед Комисије. Имајући у виду да председника Комисије и чланове Савета на функцију бира Народна скупштина и да им је поверено да врше јавна овлашћења они представљају јавне функционере, те се на њих примењују сва правила закона којим се уређује спречавање корупције.

Члан 19.

Комисија је самостална и независна организација која врши јавна овлашћења и којој су за обављање послова неопходна финансијска средства. За разлику од других организација и агенција које имају сопствене приходе из накнада и такси које наплаћују за

издавање одређених аката Комисија не обавља такву врсту послова. Сврха ове организације је да оцењује усклађеност државне помоћи са аспекта испуњености услова прописаних овим законом. Полазећи од тога ко може бити давалац државне помоћи (надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима) јасно је да се финансирање не може обезбедити из непореских прихода (такса и накнада). Због тога је неопходно за функционисање ове Комисије обезбедити средства у буџету Републике Србије у складу са финансијским планом који ће утврдити Савет, а Народна скупштина дати сагласност.

Члан 20-24.

Како би се обезбедила функционална раздвојеност службе која води поступке и Савета као органа који доноси одлуке детаљно је уређен статус запослених у Комисији. Пре свега направљена је разлика између стручне службе и пратеће службе. С тим у вези обема службама руководи секретар кога поставља Савет на пет година. Кључна разлика између ове две службе је у њиховом радно правном статусу. Наиме, стручну службу чине контролори и аналитичари државне помоћи који обављају стручне послове из надлежности Комисије, односно представљају овлашћена службена лица за вођење поступака пред Комисијом. Услови који су одређени за контролора и аналитичара у директној су вези са пословима које они обављају и нивоа потребног знања и искуства. За разлику од њих запослени у пратећим службама имају радно правни положај државних службеника, па тако су сходно томе и услови за њих у складу са одговарајућим звањем. Имајући у виду наведено прописан је и начин обрачуна плата председника Комисије, чланова Савета и запослених у службама Комисије.

Члан 25.

Имајући у виду да се овим законом регулише посебан управни поступак, овим чланом одређена је супсидијарна примена Закона о општем управном поступку.

Члан 26.

Одређује се страначка легитимација у поступку, па тако својство странке увек има давалац државне помоћи, односно подносилац пријаве. Странка у поступку не може бити предлагач прописа када се спроводи претходна контрола прописа, јер се у конкретној ситуацији не води поступак, већ Комисија издаје мишљење. Странка може бити давалац или скуп даваоца који подносе пријаву у поступку претходне контроле по захтеву странке, односно који су као такви означени у поступку накнадне контроле. Како Комисија не решава о правима и обавезама корисника државне помоћи, већ оцењује да ли је у поступку претходне или накнадне контроле помоћ усклађена, извршено је јасно опредељење и у погледу корисника односно подносиоца иницијативе. Наведени став је у потпуности у сагласности са Уредбом Савета ЕУ 2015/1589, где се корисницима и подносиоцима иницијативе оставља право да се информишу, у одређеним ситуацијама узму учешће у поступку у виду изјашњења, али не и активне легитимације, јер Европска комисија налаже искључиво држави чланици да изврши повраћај средстава која нису у складу са унутрашњим тржиштем.

Члан 27.

Имајући у виду обавезу пријаве у претходној контроли (прописа и поступка по захтеву странке), терет доказивања у погледу усклађености државне помоћи је увек на подносиоцу пријаве. Такође, имајући у виду прописану страначку легитимацију у поступку накнадне контроле, односно доказивање да одређене мере у складу са чланом 6. Нацрта закона не представљају државну помоћ, потврђују ово решење. Овакво одређење у потпуности кореспондира становишту из Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 28.

У намери да се потенцијалним даваоцима поједностави и омогући информација да ли одређена помоћ може имати карактер државне помоћи, односно да ли постоји обавеза пријаве, уводи се обавештење о потреби пријаве државне помоћи. Овлашћено службено лице процењује предлог основа за доделу средстава, и уколико сматра да може представљати основ за доделу државне помоћи, обавештава даваоца о обавези пријаве укључујући и врсту помоћи.

Члан 29.

Комисија оцењује усклађеност са правилима о додели државне помоћи, и то чини у претходној односно накнадној контроли државне помоћи. Приликом оцене, Комисија износи ниво усклађеност при чему она помоћ која је оцењена као неусклађена је недозвољена државна помоћ. Поступањем, прати се стање на тржишту, са намером идентификовања потенцијалних дисторзија које евентуално могу настати доделом неусклађене државне помоћи. Поред наведеног, формалног поступка, Комисија у свом раду користи и секторске анализе.

Члан 30.

Овим чланом су побројане ситуације у којима постоји обавеза пријаве државне помоћи. За разлику од важећег законског решења, уводи се додатна ситуација у којој се прописује обавеза. Наиме, имајући у виду да се приликом оцене усклађености шеме државне помоћи, не контролише даља додела државне помоћи индивидуалним субјектима којима се додељују средства по основу те шеме, наведено законско решење омогућава јаснију контролу индивидуално додељене помоћи на основу шеме. Стога, прописан је одговарајући вредносни праг који се везује за шему државне помоћи, а у сврху допунске контроле спровођења одређених шема државне помоћи.

Сходно томе, прописано је да Влада ближе уређује садржину и облик пријаве, уз одређење да мора садржати све податке и информације неопходне за одлучивање Комисије. Такође, јасно је идентификован подносилац пријаве у претходној контроли који је и одговоран за тачност и истинитост података наведених у пријави. Претходна контрола је поступак пред Комисијом који се покреће пријавом државне помоћи. Неопходно је истакнути да се претходна контрола јавља у два облика (претходна контрола прописа и претходна контрола по захтеву странке), и да се у оба случаја подноси пријава државне помоћи.

Ради усклађивања са најважнијом одредбом Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 која се односи на клаузулу о мировању (standstill clause), прописана је обавеза да се помоћ која подлеже пријави не сме доделити пре одлуке или мишљења Комисије. Да би се овај институт ојачао, обавеза пријаве је уведена претходним чланом.

Члан 31.

Овим чланом се уводи дужност предлагача односно доносиоца прописа да предлог прописа достави Комисији, ради оцене усклађености са правилима о додели државне помоћи. Комисија ће мишљењем оценити усклађеност прописа. Уколико пропис не садржи довољно услова или критеријума за оцену, у мишљењу се назначава неопходност прописивања допунских услова или обавеза пријаве индивидуалне помоћи. Мишљење Комисија доноси у року од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве. За разлику од претходног, уколико је пропис усвојен без спроведене претходне контроле, Комисија обавештава доносиоца, односно предлагача прописа, али и Владу Републике Србије о обавези усклађивања.

Члан 32.

Нацрт закона је предвидео да ће се поступак по захтеву странке покренути пријавом државне помоћи. У највећем броју случајева, пријава државне помоћи ће се односити на индивидуалну помоћ која се додељује на основу акта који није пропис (нпр. акт привредног субјекта који је у власништву Републике Србије, као давалац помоћи). Из тог разлога, **чланом 32.** Нацрта закона се први пут уводи обавеза подносиоца пријаве да наведе све даваоце и инструменте државне помоћи које се додељују индивидуалном привредном субјекту. На такав начин, омогућава се јасан увид у све врсте помоћи, инструмената, извора, што ће значајно олакшати кумулацију државне помоћи. Пракса Комисије је показала да велики број давалаца државне помоћи, нарочито локалне самоуправе, не перципирају обавезу подношења пријаве и кумулације. Имајући у виду да ће се увести регистар као електронска база додељене државне помоћи, оваква пријава ће бити од нарочитог значаја приликом уношења података у регистар. Такође, кроз навођење више даваоца, може се стећи увид у тренутак евентуалне доделе државне помоћи која није пријављена Комисији. Ставом 3. поменутог члана је предвиђена обавеза достављања потпуне пријаве државне помоћи. Из наведеног става се може закључити да Комисија може наложити допуну пријаве. Уколико се утврди да пријава не испуњава услове, да акт не садржи правни основ за доделу државне помоћи, или странка не изврши допуну, Комисија може одбацити пријаву што је у потпуности у складу са чланом 5. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 33.

Разлог формулисања члана 33. Нацрта закона представља могућност да странка у поступку у сваком тренутку може одустати од већ поднете пријаве, о чему ће председник Комисије донети решење о обустави поступка, што кореспондира овлашћењима Европске комисије сходно члану 10. (повлачење пријаве) Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Поред тога, остављена је и могућност да странка у поступку измени и допуни пријаву, све до тренутка доношења решења Комисије. Стога, из разлога начела делотворности предвиђено Законом о општем управном поступку, рокови одлучивања Комисије се сукцесивно померају, и почињу изнова тећи пријемом потпуне пријаве, што је у складу са праксом органа који поступају у сличним или истоветним ситуацијама. Такође, институт потпуне пријаве је препознат и у ставу (7) преамбуле Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 34. и 35.

Ради усклађивања са чланом 24. став 2. подстав 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, **члан 34.** Нацрта закона омогућава да свака заинтересована страна може доставити иницијативу

за покретање накнадне контроле. Поред конкурената и других лица који су дужни да докажу свој правни интерес (у потпуности кореспондира ставу (33) преамбуле Уредбе Савета ЕУ 2015/1589), остављена је могућност подношења иницијативе како од стране даваоца тако и од стране корисника државне помоћи. Илустрације ради, давалац државне помоћи може поднети иницијативу уколико сматра да се средства користе супротно намени, док корисник то може урадити из разлога правне сигурности уколико сматра да трансакција садржи елементе државне помоћи. Остављено је да Комисија ближе уреди облик и садржину иницијативе, што се превасходно односи на формулисање Обрасца за подношење иницијативе који ће бити усклађен са европским правним тековинама. Уколико то оцени неопходним, према **члану 35.** Нацрта закона, Комисија може затражити од подносиоца иницијативе допунске информације, податке или документа, укључујући и обавезно обавештење подносиоца иницијативе што је у складу са чланом 24. став 2. подстав 2. и чланом 12. став 1. подстав 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 36.

У оквиру накнадне контроле направљена је јасна разлика између две ситуације: претходног поступка и поступка накнадне контроле. Претходни поступак обухвата постојање општих сазнања да нешто може представљати државну помоћ, док је то код поступка накнадне контроле преточено у виши степен – основану претпоставку да је помоћ додељена или се користи супротно правилима. Разлог за наведену дистинкцију се налази у чињеници да опште сазнање о додељеним средствима често не кореспондира са оценом да се ради о неусклађеној (недозвољеној) или ненаменски утрошеној државној помоћи. Стога, било је неопходно обухватити ситуације и дефинисати поступање Комисије када се накнадно (стога и накнадна контрола) на основу општих сазнања дође до података који указују да додељена средства која претходно, и поред обавезе, нису пријављена Комисији али да је државна помоћ усклађена, што је урађено **чланом 36.** Нацрта закона. Слично, обухваћена је ситуација према којој се утврди да додељивање одређених средстава нема карактер државне помоћи, што је ближе и образложено и чланом 6. Нацрта закона (постојање мера које не представљају државну помоћ). Поступак се покреће закључком, који се доставља даваоцу државне помоћи на изјашњење што је у складу са принципом из члана 6. став 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Када се додељена средства не односе на државну помоћ, Комисија доноси закључак којим се поступак обуставља (у складу са чланом 9. став 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589), док у ситуацији када се утврди да средства имају карактер државне помоћи која је у складу са законским и подзаконским актима, Комисија доноси решење које садржи оцену усклађености. Међутим, у зависности од конкретне ситуације, могуће је да се на основу додатних информација, опште сазнање претвори у основану претпоставку да додељена средства представљају државну помоћ која није у складу са позитивним правилима, односно да су средства и поред оцене Комисије, искоришћена на другачији начин. У том тренутку, Комисија ће наставити контролу у поступку накнадне контроле о чему ће донети засебан закључак којим се покреће поступак по службеној дужности. Наведено правно решење је у потпуности у складу са позитивном праксом других државних органа (више погледати Закон о заштити конкуренције и начин оцене концентрација: фазу 1 поступка по захтеву странке испитивање концентрација у скраћеном поступку и настављање у поступку испитивања концентрација по службеној дужности – фаза 2).

Члан 37.

Овим чланом је прописано да ће Комисија покренути поступак накнадне контроле по службеној дужности, када на основу сопствених информација, достављених иницијатива и других расположивих података основано претпостави да је државна помоћ додељена супротно одредбама овог закона односно да се користи или је коришћена супротно одредбама закона. Наведени разлози за покретање су у складу са чланом 6. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Такође, ради потпуне хармонизације са ставом 2. истог члана Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, прописана је минимална садржина закључка о покретању, при чему је неопходно да тај акт Комисије садржи правни основ и образложене разлоге за покретање поступка, као и позив свим заинтересованим лицима који располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама, да их доставе Комисији. У циљу усаглашавања са позитивним прописима, али у складу са успостављеном праксом других државних органа, не одступајући од истих, предвиђено је да се закључак о покретању може побијати само тужбом против коначног решења.

У погледу мере којом се налаже привремено обустављање доделе државне помоћи до доношења коначног решења Комисије, исто је у складу са институтом „налога за обуставу“ који је прописан чланом 13. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, а о чему је чланом 52. Нацрта Закона ближе дефинисано као мера понашања.

Члан 38.

У складу са чланом 9. ст. 3. и 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 (позитивна и условна одлука), Нацртом закона је остављена могућност странци у поступку да пре доношења коначне одлуке достави Комисији захтев за прекид поступка са предлогом мера које је спремна добровољно да предузме. Наиме, **чланом 38.** Нацрта закона, је предвиђено да захтев поред предложених мера садржи услове и рокове за извршење таквих мера које ће Комисија појединачно да цени. Стога, у зависности од ситуације, Комисија може захтевати допуну предложених мера у циљу успостављања одговарајућег степена усклађености са правилима за доделу државне помоћи, што одговара институту условне одлуке Европске комисије из члана 9. став 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Такође, у погледу допуне мера које Комисија захтева, преузето је становиште из члана 22. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Пре доношења решења, Комисија усваја закључак о прекиду поступка, којим се одређују мере и рокови за извршење. Ако је странка у потпуности извршила предложене мере, Комисија решењем обуставља поступак. Циљ овог института представља отклањање тржишних поремећаја насталих као последица доделе неусклађене државне помоћи.

Члан 39.

У складу са правилом да је овлашћено службено лице дужно да утврди правилно и потпуно чињенично стање у поступку, те да изведе све потребне радње у том циљу, овом одредбом је јасно назначено ко спроводи и именује овлашћено лице.

Члан 40.

Прецизирају се права странке у испитном поступку, а нарочито наглашава право на изјашњавање и разгледање списка, али и дужност поступања по налозима службеног лица.

Члан 41.

Овим чланом је предвиђена могућност и право на обавештавање о току поступка лица која нису странка у поступку. Услов за наведено јесте неопходност да докажу сопствени правни интерес, што је у складу са ставом (33) преамбуле Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. За разлику од члана 34. Нацрта закона, на овакав начин се омогућава да и лица која нису поднела иницијативу имају право на информисање о току поступка, односно лица на основу чије иницијативе је покренут поступак остану у току са поступком. Поред усклађивања са чланом 64. став 8. Закона о општем управном поступку, овом одредбом се испуњава циљ предвиђен чланом 24. став 3. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 42.

Предвиђена је обавеза достављана информација, података и докумената од странке у поступку, корисника или трећих лица. Овим чланом је направљена јасна разлика између захтева и закључка којим се налаже достава података, нарочито када се тражени подаци налазе код лица који нису странка у поступку. У случају непоступања по захтеву Комисија ће закључком наложити поменутиим лицима достављање података, уз одговарајуће упозорење да у случају непоступања, или поступања супротно налогу, Комисија може одредити периодични пенал у складу са овим законом. Наведено је у потпуности у складу са чл. 7. и 12. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Имајући у виду да није могуће наложити периодични пенал државним органима и органима државне управе, у случају непоступања странке у поступку (даваоца државне помоћи), Комисија може обавестити Владу.

Члан 43.

Спровођење непосредног увида код корисника државне помоћи представља нов институт, који није постојао у ранијем законском решењу. Таква ситуација је могућа искључиво у случају када и поред уверавања даваоца државне помоћи да је одређена помоћ усклађена, постоји довољно доказа за основану претпоставку да она није усаглашена. Најчешће такве ситуације се доводе у везу са давањем нетачних или непотпуних података од стране даваоца или корисника. Карактер ове процесне радње је истоветан принципима увиђаја из члана 133. Закона о општем управном поступку, а у потпуности је у складу са чланом 27. (Праћење на лицу места) Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 који је уподобљен у односу на позитивне прописе. 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. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Имајући у виду да је ставом 2. истог члана Нацрта закона, предвиђено шта овлашћено лице може урадити приликом спровођења непосредног увида, исто у потпуности кореспондира ставу 2. члана 27. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Циљ наведене одредбе представља правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања, које није на други начин могуће утврдити.

Члан 44.

У односу на постојеће законско решење којим се без јасних критеријума прописује однос према поверљивим подацима, **чланом 44.** Нацрта закона је предвиђена јасна процедура као и критеријуми за одређивање заштите података. Предвиђено је да предмет заштите могу бити подаци који су достављени, прикупљени или стављени на увид Комисији у поступцима пред Комисијом, односно приликом подношења иницијативе за испитивање

доделе неусклађене државне помоћи. Као услов за одређивање заштите представља могуће наступање значајне штете, уколико се такви подаци објаве, за лица којима припадају ти подаци или на које се односе, или би дошло до значајног отежавања вођења поступка пред Комисијом. Подаци се штите искључиво по захтеву странке или подносиоца иницијативе, укључујући и лица на које се такви подаци односе, док се уз захтев за одређивање заштите података доставља и верзија поднеска у којој су такви подаци искључени (анонимизирана верзија). Имајући у виду да о подацима који имају својство заштићених података, одлучује председник Комисије закључком, уколико захтев није оправдан могуће је искористити правни лек у виду жалбе о којој одлучује Савет. Подаци који најчешће имају третман пословне тајне су подаци који се односе на know-how, методе процене трошкова инвестиција, бизнис или инвестициони план, будуће предикције у погледу структуре трошкова и цена, као и продајну стратегију, производне тајне и поступке и сл. Међутим неопходно је истаћи да листа није коначна, имајући у виду специфичност сваког података засебно. Такви подаци се не могу користити, нити објављивати без изричите сагласности доставиоца података, при чему се приступа изради анонимизиране верзије коначне одлуке Комисије, што је у складу са чланом 9. став 9. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Водећи рачуна о интересима свих учесника на тржишту и њихових интереса да одређене податке штите, због потенцијалне штете, подаци о њиховом идентитету као подносиоцу иницијативе или доставиоцу података, се могу ускратити, односно не могу учинити доступним јавности и другим заинтересованим лицима, што је у потпуности у складу са принципима из члана 9. став 10. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Циљ ове одредбе представља детаљније уређење овог института који је од нарочитог значаја са становишта транспарентности доделе државне помоћи.

Члан 45.

Иако је прописана обавеза чланом 11. Закона о општем управном поступку, **члан 45.** Нацрта закона, уводи недвосмислену, јасну обавезу да само у поступцима у којима Комисија државну помоћ оцењује као неусклађену, овлашћено службено лице обавештава странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће заснивати решење (негативно решење). На наведени начин се у потпуности хармонизује обавеза која проистиче из члана 9. став 8. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Слична правна решења постоје у Закону о заштити конкуренције, те се на овакав начин не одступа од праксе државних органа у конкретним ситуацијама, док се странкама омогућава правна сигурност.

Члан 46.

Ради обезбеђивања транспарентности одлука које доноси Комисија, а који су преваходно прописани чланом 32. (Објављивање одлука) Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, **чланом 46.** Нацрта закона је преузета обавеза објаве решења којим се одлучује о усклађености државне помоћи, као и закључака о покретању поступка по службеној дужности на интернет страници Комисије. Имајући у виду да неки од поменутих докумената може садржати пословно осетљиве или тајне податке, према којима је Комисија одредила заштиту, ставом 2. члана 46. Нацрта закона је прописано изостављање таквих података, те објава искључиво анонимизиране верзије акта у питању. Познати су примери реакције берзи на најаве вођења поступка Европске комисије у вези са испитивањем усклађености државне помоћи против држава а у вези са корисницима. Стога Европска комисија, најчешће издаје кратка саопштења да су поступци покренути, минимализујући

степен детаља, а наводећи искључиво основне разлоге испитивања усклађености конкретне помоћи са правилима о унутрашњем тржишту. У Нацрту закона предвиђена је обавеза објаве закључка о покретању *ex officio* поступка, али и изузетак од таквог правила који у потпуности кореспондира са позитивним прописима и пракси независних тела у Републици Србији.

Члан 47.

Прописује се да Комисија сарађује са другим државним органима како у погледу стручне помоћи даваоцима државне помоћи, тако и са органима који у складу са својим надлежностима омогуће спровођење одређених радњи Комисије.

Члан 48.

Даваоци државне помоћи дужни су да достављају податке о корисницима државне помоћи како би се креирала свеобухватна база података која служи за праћење кумулације државне помоћи. Кумулација је прописана чланом 7. овог закона као збир додељене државне помоћи која има јединствен циљ и намену независно од врсте, инструмената доделе и даваоца државне помоћи. Са циљем лакшег обрачунавања преосталог износа државне помоћи, даваоци су дужни да воде евиденцију о додељеној помоћи, укључујући и уношење таквих података у електронску базу. Давалац уноси податке о кориснику, а нарочито правни основ за доделу, врсту, инструмент и износ додељене државне помоћи. Облик и начин вођења и функционисања регистра прописује министар надлежан за послове финансија.

Члан 49.

Намера, да се дефинише секторска анализа додељене државне помоћи и инструмената путем којих је додељена, полази од тога да би додела државне помоћи у одређеним секторима могла озбиљно нарушити и ограничити конкуренцију или је пак државна помоћ у међувремену постала неусклађена у односу на закон. Стога, ова врста анализа представља још једну новину и веома значајан инструмент контроле и мониторинга државне помоћи, који је преузет и у потпуности у складу са европским правним тековинама, конкретно чланом 25. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Примера ради, секторска анализа додељене помоћи би требала да пружи увид какви су утицаји конкретне државне помоћи на развој одређених индустријских грана и стварање специфичних занимања радне снаге, те у којој мери је државна помоћ утицала на развој тржишта али и конкуренцију. Такође, оставља се могућност да се анализирају инструменти доделе државне помоћи (гаранције, пореске олакшице, додела земљишта по умањеној цени од тржишне и др.), како би се стекао бољи увид о начину доделе државне помоћи, али и ефектима по буџет Републике Србије и локалних самоуправа. Овим би се омогућило правовремено реаговање и заустављање мера државне помоћи које више нису у функцији развоја истовремено омогућавајући основ за препоруке унапређења политике државних подстицаја и економског развоја.

Члан 50.

Имајући у виду досадашње искуство приликом састављања Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи, **чланом 50.** Нацрта закона је прописан и јасно уређен процес прикупљања и коришћења података за потребе израде Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи. Наиме, приликом израде и објаве извештаја, често се каснило са објавом

и одступањем од закона одређених рокова. Као разлог наведеног је представљало неодазивање давалаца државне помоћи на позив за достављање података, непоклапање временских периода израде извештаја, са периодима према којем даваоци могу приступити сопственим збирним подацима. Такође, имајући у виду надлежност одређених давалаца (нпр. министарства) да врше надзор над другим даваоцима државне помоћи (нпр. посебне организације у оквиру министарства, агенције и сл.), долазило је до дуплирања приказаних износа додељене државне помоћи. Новим решењем су јасно постављени рокови, који су у складу са периодима доступности информација потребних за израду извештаја, али и јасне обавезе даваоца да воде евиденцију о таквим подацима. Наведено законско решење, омогућава потпуну усклађеност са принципима израде годишњих извештаја на основу члана 26. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Истовремено, решено је питање достављања података трећим лицима, који су коришћени приликом израде Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи, прописивањем претходне сагласности даваоца што кореспондира принципима сагласности из члана 9. став 9. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589.

Члан 51.

Полазећи од обавезе прописане чланом 73. тачка 6. ССП која се односи на обавезу састављања свеобухватног пописа шема државне помоћи и њиховог усклађивања са правилима за доделу државне помоћи, **чланом 51.** Нацрта закона уводи се у национално законодавство први пут обавеза свих давалаца државне помоћи да годишњим извештавањем омогуће Комисији да изради попис шема. Попис шема државне помоћи је први значајни корак у успостављању правно-институционалног оквира за контролу државне помоћи. Њиме се такође обезбеђује транспарентност у области државне помоћи и информисаност Владе Републике Србије о свим мерама које су на снази, а по основу којих се додељује државна помоћ. На такав начин се омогућава олакшан увид свих постојећих шема на једном месту, али и оцена усклађености сваке појединачно. Међутим, од значаја представља и обавеза даваоца да достави Комисији план усвајања шема државне помоћи за наредну буџетску годину и јасан временски оквир за усвајање. С обзиром на ограниченост капацитета Комисије, али и јасно прописане обавезе достављања свих прописа у оквиру претходне контроле из члана 31. Нацрта закона, на наведени начин се омогућава да Комисија буде благовремено упозната са доношењем свих основа за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени.

Члан 52.

Водећи се основним принципима из чл. 13. и 16. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, предвиђене су врсте управних мера које Комисија може да одреди уколико у току поступка накнадне контроле утврди неусклађеност државне помоћи. Основна мера која се може одредити представља меру понашања, која је дефинисана ставом 2. члана 52. Нацрта закона као привремено или трајно обустављање вршења радњи доделе помоћи. Привремено обустављање се може изрећи већ на самом почетку поступка накнадне контроле и може представљати саставни део закључка којим се поступак накнадне контроле покреће. На овакав начин, остварује се потпуна усклађеност са чланом 13. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Међутим, најзначајнији институт који се преноси из европске правне тековине и мера коју Комисија може да одреди, представља мера повраћаја државне помоћи из члана 52. став 3. Нацрта закона. Наиме, уколико утврди неусклађеност, Комисија коначним решењем налаже даваоцу државне помоћи да изврши повраћај додељеног износа државне

помоћи, увећаног за законску затезну камату, што у потпуности кореспондира члану 16. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Исти члан Нацрта закона, уводи и могућност ослобођења повраћаја износа затезне камате, под условом да би то довело до стечаја или престанка обављања пословне делатности корисника. Овакве ситуације могу да буду честе, нарочито у околностима уколико је државна помоћ додељена значајно раније (у границама рокова застарелости), а с обзиром да се затезна камата обрачунава почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа. Суштина мере повраћаја државне помоћи мора да буде успостављање равнотеже и здраве конкуренције на тржишту, а не уклањање једног од учесника са тржишта, што као крајњи ефекат може имати умањење броја активних учесника на тржишту, самим тим и ефикасне конкуренције.

Тренутком одређивања неких од наведених мера, Комисија обавештава и органе који су надлежни за послове државне ревизије и буџетске инспекције, имајући у виду делокруг послова који обављају, а с обзиром да је неопходно испратити ваљано да ли се и у којој мери одлуке Комисије поштују.

Члан 53.

Имајући у виду да је чланом 42. Нацрта закона прописано да ако се основано претпостави да се тражени подаци, ствари или исправе налазе код корисника или трећих лица, Комисија може наложити достављање таквих података, као мера у случају непоступања по налогу службеног лица, или неблаговремено извршавање обавезе, као и достављање нетачних или непотпуних података, Комисија према **члану 53.** Нацрта закона може одредити меру периодичног пенала. Услови из става 1. члана 53. Нацрта закона у потпуности кореспондирају условима из члана 8. став 1. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Износ периодичног пенала је одређен у распону при чему је вођено рачуна приликом дефинисања почетног распона, имајући у виду могућност да лица којима се изриче мера могу бити мали и средњи привредни субјекти, за које се чланом 8. ст.3. и 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589 нарочито наглашава да се води рачуна о пропорционалности и примерености. Стога, максимални износ је ограничен на 5% вредности просечног дневног промета корисника или другог учесника на тржишту, што је у складу са износом предвиђеним чланом 8. став 2. подстав 2. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Као изузетак од одређивања мере пенала, прописана је ситуација уколико корисник или други учесник на тржишту докаже да би довела до стечаја или престанка обављања пословне делатности корисника или отежаног пословања, што је у складу са принципом укидања или умањења периодичног пенала из члана 8. став 4. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589. Увођење периодичног пенала не представља новину у правном систему Републике Србије, већ је претходно у форми процесног пенала уведен Законом о заштити конкуренције.

Члан 54.

Против коначног решења Комисије може се водити управни спор. Тужба се подноси у року од 30 дана од пријема решења. По захтеву тужиоца Комисија може да одложи извршење решења. Тужба не одлаже извршење решења. Савет доноси одлуку о одлагању најкасније до истека рока за повраћај државне помоћи. У споровима покренутим против решења Комисије, суд је дужан да одлучи у спору пуне јурисдикције.

Члан 55.

У погледу застарелости, најважнија околност предвиђена **чланом 55**. Нацрта закона представља одређење да Комисија не може наложити повраћај државне помоћи по истеку периода од десет година. Ст. 1. и 2. истог члана јасно и недвосмислено пресликавају члан 17. Уредбе Савета ЕУ 2015/1589, којим је указано да рокови почињу тећи од дана доделе државне помоћи без обзира на врсту, категорију или форму, те да се застарелост прекида сваком радњом Комисије или странке у поступку. У складу са позитивним прописима, неопходно је обрадити и тренутак вођења евентуалног управног спора, као и правни статус застарелости у тој ситуацији. Стога, став 3. члана 55. Нацрта закона, недвосмислено указује да ће се обуставити застарелост до правоснажности одлуке.

Имајући у виду да Уредба Савета ЕУ 2015/1589 предвиђа рок застарелости у погледу одређивања мере периодичног пенала, у складу са позитивном праксом одређен је период од годину дана од дана пропуштања извршења радње или обавезе наложене од стране Комисије. Наведени период у потпуности одговара тренутним правним и економским околностима и одговара степену развијености комуникације са даваоцима, корисницима и трећим лицима.

Члан 56.

Поступак пред Комисијом је посебан управни поступак који се најчешће води као једностраначки поступак. Наиме, овим чланом одређује се да редовне трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и који је повољно окончан по странку, сноси Комисија. Странка не може захтевати трошкове поступка које је сама сносила у том поступку, без обзира да ли је поступак покренут по њеном захтеву или по службеној дужности Комисије. Илустрације ради, уколико је странка, за потребе поступка накнадне контроле спровела неке од тестова из члана 6. Нацрта закона (мере које не представљају државну помоћ – Алтмарк, МЕОП), и на такав начин доказала да одређена мера не представља државну помоћ, односно да је она усклађена са правилима, Комисија не сноси трошкове таквих анализа, вештачења и сл. Наведено је у потпуности у складу са начином функционисања и третманом поменути ситуације од стране Европске комисије.

Члан 57 – 64

Уређују се прелазне и завршне одредбе.