

komentar propisa

Mr Zora Bjekić*

PRIKAZ ZAKONA O JAVNIM AGENCIJAMA (“Službeni glasnik RS”, br. 18/2005, 81/2005)

Uvod

Zakon o javnim agencijama (“Službeni glasnik RS”, br. 18/2005, 81/2005) je objavljen 24. 02. 2005. g. u “Službenom glasniku RS” br. 18/2005 i stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja, odn. 04.03.2005.g. U “Službenom glasniku RS” br. 81/2005 objavljena je 23. 09. 2005. g. ispravka teksta ovog Zakona koja se odnosila na ispravku tehničke greške.

Zakon o javnim agencijama je jedan od sistemskih zakona Republike Srbije, koji može da odigra značajnu ulogu u decentralizaciji vlasti i jačanju jedinica lokalne samouprave u oblastima iz njihove nadležnosti, kao i u njihovom razvoju i razvoju privrednih subjekata i privrede jedinica lokalne samouprave.

Ovaj Zakon stvara institucionalni okvir za povezivanje na interesnim principima različitih jedinica lokalnih samouprava, kao i države, privrede i stanovništva. Takođe otvara mogućnosti za samnjenje budžetskih rashoda i smanjenje nezaposlenosti, kao i artikulisanje i poticaj razvoju porodičnih, malih i srednjih preduzeća.

Kao novi subjekt privredno-društvenog života, javne agencije mogu da nađu svoje mesto, uz javne državne i društvene institucije, javna preduzeća, privredne komore, zadruge i razne druge institucije i asocijacije u procesu restrukturiranja naše privrede i organizovanju proizvodnje u skladu sa međunarodnim standardima u cilju prodaje roba na domaćem i međunarodnom tržištu. Kao institucionalni okvir za artikulisanje potreba različitih interesnih grupa, mogle bi biti značajna poluga za privredni razvoj zemlje.

Uprkos mogućnostima koje pružaju, u političko-ekonomskoj praksi javne agencije se u izuzetno malom broju osnivaju i to uglavnom na Republičkom nivou, a često su mete napada i osporavanja. Na nivou jedinica lokalne samouprave, opština i gradova, gde javne agencije mogu da daju najveći doprinos, uglavnom se, osim u izuzetnim slučajevima (Opština Kikinda, Grad Novi Sad) ne osnivaju, što je verovatno posledica nepoznavanja odn. nedovoljnog poznavanja potencijalnih mogućnosti ovakvih javnih agencija i ovog Zakona, za koje on predstavlja pravni okvir.

Stav da je ovaj Zakon neopravdano zapostavljen, kako u stručnoj, tako i u široj javnosti i želja da se široj javnosti na njega skrene pažnja, opredeljujući je motiv za pisanje ovog teksta.

* Pomoćnik direktora, planiranje, MIS i kanali distribucije u Vojvodanskoj banci d.d, Novi Sad.

Kompozicija Zakona

Zakon ima ukupno 59 članova ukomponovanih u 10 poglavlja:

- I. Osnovne odredbe (čl. 1–čl. 7.)**
- II. Osnivanje javne agencije od Republike Srbije (čl. 8–čl. 12.)**
- III. Organi javne agencije (čl. 13–čl. 34.)**
- IV. Poslovi javne agencije (čl. 35–čl. 41.)**
- V. Zaštita opšteg interesa u radu javne agencije (čl. 42–čl. 46.)**
- VI. Odnos javne agencije sa korisnicima (čl. 47–čl. 49.)**
- VII. Finansiranje javne agencije (čl. 50–čl. 53.)**
- VIII. Prestanak rada javne agencije (čl. 54.)**
- IX. Javne agencije koje osnivaju autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (čl. 55–čl. 56.)**
- X. Prelazne i završne odredbe (čl. 57–čl. 59.)**

U I poglavlju Zakon definiše pojam javne agencije, uslove za osnivanje javne agencije, poveravanje javnih ovlašćenja javnoj agenciji, samostalnost javne agencije, pravni subjektivitet javne agencije, finansiranje javne agencije i propise koji se primenjuju na rad javne agencije.

II poglavlje sadrži odredbe o vršenju osnivačkih prava osnivača, aktu o osnivanju javne agencije, sredstvima za početak rada javne agencije, upisu osnivanja javne agencije u sudski registar i odredbe o imenovanju prvih organa javne agencije.

III poglavlje sadrži odredbe o vrstama organa javne agencije i sukobu interesa, upravnom odboru, direktoru javne agencije i prestanku dužnosti člana upravnog odbora i direktora pre vremena na koje su imenovani.

U IV poglavlju Zakon definiše svi poslove javne agencije, razvojne i stručne poslove, regulatorne poslove, rešavanje u upravnom postupku, nadzor, određivanje tarife i akte o radu i poslovanju javne agencije.

V poglavlje sadrži odredbe o pravima osnivača, nadzoru nad propisima javne agencije, nadzoru nad radom i poslovanjem javne agencije, godišnjem programu rada javne agencije, finansijskom planu javne agencije, izveštaju o radu javne agencije i finansijskom izveštaju javne agencije.

VI poglavlje sadrži odredbe koje regulišu javnost rada javne agencije, poslovanje sa korisnicima i odredbe vezane za primedbe i predloge korisnika.

VII poglavlje definiše finansiranje javne agencije iz budžeta i od naplaćene cene usluga, finansiranje iz poklona i priloga, raspodelu viška prihoda i odgovornost za obaveze javne agencije.

VIII poglavlje definiše prestanak rada javne agencije.

U IX poglavlju Zakona su sadržane odredbe o načinu osnivanja, vršenju osnivačkih prava, poslovima i adekvatnoj primena odredaba ovog zakona na javne agencije koje osnivaju jedinice lokalne samouprave.

X poglavlje sadrži prelazne i završne odredbe.

U okviru poglavlja dati su podnaslovi koji naznačuju koju materiju odredbe definišu, a koji omogućavaju laške praćenje i snalaženje u zakonskom tekstu.

Ko može osnovati javnu agenciju

Prema odredbama Zakona o javnim agencijama, javne agencije mogu osnovati Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Na javne

agencije čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, shodno se primenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuju javne agencije čiji je osnivač Republika Srbija, osim u delu koji se ovim zakonom drugačije reguliše za takve javne agencije.

Za osnivanje javne agencije, **osnivač mora biti ovlašćen posebnim zakonom, odn. opštim aktom autonomne pokrajine odn. jedinice lokalne samouprave.**

Prava osnivača nisu prenosiva i u ime Republike Srbije vrši ih Vlada ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, a u ime autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave vrši organ određen njihovim opštim aktom.

Šta su javne agencije

Javna agencija je organizacija koja se osniva za razvojne, stručne ili regulatorne poslove od opšteg interesa, ako razvojni, stručni i regulatorni poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor i ako javna agencija može bolje i delotvornije da ih vrši nego organ državne uprave, naročito ako se u celini ili pretežno mogu finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga.

Zakon propisuje mogućnost da se posebnim zakonom, shodno svrsi javne agencije, pojedina pitanja položaja javne agencije mogu urediti drukčije nego ovim Zakonom.

Javna agencija ima svojstvo pravnog lica, koje stiče upisom u sudski registar. Za ostvarivanje svrhe javne agencije na određenoj teritoriji mogu se obrazovati područne unutrašnje jedinice u javnoj agenciji.

Javna agencija je samostalna u svom radu i Vlada, odn. organi autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, ne mogu usmeravati nje rad, niti ga usklađivati sa radom organa državne uprave.

Javna agencija u skladu sa osnivačkim aktom može da obavlja razvojne, stručne ili regulatorne poslove od opšteg interesa u jednoj ili više oblasti.

Javnoj agenciji mogu se posebnim zakonom, kao javno ovlašćenje, poveriti sledeći poslovi državne uprave:

- 1) donošenje propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade;
- 2) rešavanje u prvom stepenu u upravnim stvarima;
- 3) izdavanje javnih isprava i vođenje evidencija.

Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu javnoj agenciji poveriti poslove iz svog izvornog delokruga koji po vrsti i prirodi odgovaraju poslovima državne uprave koje javnim agencijama može poveriti Republika Srbija.

Za svoje obaveze javna agencija odgovara svom svojom imovinom. Ako javna agencija ne može da ispunji obaveze iz svoje imovine ili ako bi ispunjenje obaveza iz imovine javne agencije ozbiljno ugrozilo njen rad, za obaveze javne agencije odgovara osnivač.

Javna agencija osniva se aktom o osnivanju koji donosi osnivač i koji se objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije". Aktom o osnivanju uređuje se:

- 1) naziv, sedište i svrhu javne agencije;
- 2) poslove i delatnosti javne agencije;
- 3) prava, obaveze i odgovornosti javne agencije za obaveze u pravnom prometu;
- 4) delokrug i sastav organa javne agencije i njihov međusobni odnos;

- 5) prava i obaveze osnivača prema javnoj agenciji i javne agencije prema osnivaču;
- 6) sredstva koja osnivač obezbeđuje za osnivanje i početak rada javne agencije;
- 7) izvore, načine i uslove sticanja sredstava za rad javne agencije;
- 8) druga pitanja značajna za osnivanje i rad javne agencije i pitanja za koja je ovim ili posebnim zakonom propisano da se uređuju aktom o osnivanju javne agencije.

Sredstva za rad javne agencije

Poslovni prostor, opremu i druga sredstva za početak rada javne agencije, u skladu sa aktom o osnivanju javne agencije, obezbeđuje, iz imovine kojom raspolaže ili iz budžeta Republike Srbije odn. budžeta autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, osnivač. Poslovni prostor i oprema koje obezbedi osnivač su svojina Republike Srbije, a javna agencija stiče na njima pravo korišćenja.

Za početak rada javne agencije mogu da se koriste i pokloni i prilozi koje domaća ili strana pravna i fizička lica daje radi osnivanja javne agencije.

Javna agencija se finansira:

- iz cene koju plaćaju korisnici usluga,
- poklona (donacija),
- priloga pokrovitelja (sponzorstava),
- budžeta Republike Srbije odn. autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave i
- drugih priloga i prihoda koje ostvari u skladu sa zakonom.

Propisi koji se primenjuju na rad javne agencije

Na rad javne agencije u pogledu zakonitosti, stručnosti, političke neutralnosti, nepristrasnosti, upotrebe službenog jezika i pisma, stručne spremljenosti zaposlenih koji rade na poverenim poslovima državne uprave i u pogledu kancelarijskog poslovanja, primenjuju se propisi vezani za državnu upravu.

Na prava, obaveze, odgovornosti i zarade direktora i zaposlenih u javnoj agenciji primenjuju se opšti propisi o radu, ako ovim ili posebnim zakonom nije drugačije određeno, s tim da se aktom o osnivanju javne agencije mogu odrediti poslovi koje zaposleni u javnoj agenciji, radi sprečavanja sukoba privatnog i javnog interesa, ne mogu vršiti u svoje ime i za svoj račun ili u ime i za račun nekog drugog pravnog ili fizičkog lica.

Osnivanje javne agencije

Javna agencija se osniva aktom o osnivanju javne agencije koji donosi nadležni organ osnivača.

Posle donošenja akta o osnivanju javne agencije, osnivač imenuje privremenog direktora javne agencije, koji pod nadzorom osnivača, priprema početak rada javne agencije, a čija funkcija prestaje nakon izbora i imenovanja direktora agencije u skladu sa propisanom procedurom i njegovim upisom u sudski registar. Rok u kome se mora imenovati i upisati u sudski registar direktor javne agencije, odn. najduži rok do kog javna agencija može imati privremenog direktora, Zakon ne propisuje.

Osnivanje javne agencije se upisuje u sudski registar na osnovu prijave privremenog direktora javne agencije. Uz prijavu za upis u sudski registar privremeni direktor javne agencije dostavlja akt o osnivanju javne agencije i o svom imenovanju.

Organi javne agencije

Organi javne agencije su upravni odbor i direktor, s tim da se posebnim zakonom odn. odgovarajućim aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave može odrediti da javna agencija ima još neke organe, sasvim druge organe ili da upravni odbor i direktor imaju drukčiji delokrug od delokruga određenog ovim zakonom.

Članovi upravnog odbora i direktor su funkcioneri u smislu zakona kojim se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija, s tim da se zabrane i obaveze kojima oni podležu mogu posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije proširiti mimo zakona kojim se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija.

Upravni odbor javne agencije

Osnivač imenuje upravni odbor javne agencije posle upisa javne agencije u sudski registar. Broj članova upravnog odbora ne može biti manji od tri niti veći od sedam i određuje se aktom o osnivanju javne agencije. O svom radu upravni odbor donosi poslovnik, a odluke donosi većinom glasova svih svojih članova. Za svoj rad, članovi upravnog odbora primaju naknadu prema merilima koja se određuju aktom o osnivanju javne agencije. Obavezni su da čuvaju poslovnu tajnu javne agencije.

Upravni odbor ima predsednika, koga imenuje osnivač između članova upravnog odbora koje je imenovao.

U upravni odbor može biti imenovano lice koje ispunjava uslove za prijem u radni odnos u državni organ, koje je stručnjak u jednoj ili više oblasti iz delokruga javne agencije, koje ima visoku stručnu spremu, koje nije zaposleno u javnoj agenciji, koje imenovanjem ne bi izazvalo sukob javnog i privatnog interesa i koje ispunjava druge uslove određene posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije.

Sve članove upravnog odbora imenuje osnivač, izuzev kad deo članova imenuju korisnici sami. Predstavnici korisnika mogu biti imenovani u upravni odbor kad je to određeno aktom o osnivanju javne agencije. Osnivač imenuje u upravni odbor predstavnike korisnika na osnovu javnog konkursa ili na predlog interesnih udruženja, ako su korisnici organizovani u interesna udruženja. Kad je to određeno aktom o osnivanju javne agencije, korisnici mogu sami da imenuju svoje predstavnike u upravni odbor neposrednim izborima i tajnim glasanjem. Način na koji osnivač prikuplja predloge interesnih udruženja korisnika, postupak javnog konkursa, način na koji korisnici imenuju svoje predstavnike u upravni odbor i merila za imenovanje uređuju se aktom o osnivanju javne agencije, kao i broj članova koje imenuju korisnici, s tim da oni mogu da imaju do polovine članova upravnog odbora. Osnivač je dužan da u upravnom odboru omogući srazmernu zastupljenost različitih korisnika ili grupa korisnika. Predstavnici postojećih ili mogućih primalaca finansijskih podsticaja ili sredstava koje dodeljuje javna agencija ne mogu biti imenovani u upravni odbor, a umesto njih se imenuju predstavnici onih korisnika kojima su namenjene usluge primalaca finansijskih podsticaja ili sredstava, ako

aktom o osnivanju javne agencije nije određeno da se imenuju predstavnici neke druge grupe korisnika.

Članovi upravnog odbora imenuje se na pet godina i mogu ponovo biti imenovani, s tim da se posebnim zakonom može odrediti drukčije trajanje mandata i ograničiti broj imenovanja.

Upravni odbor raspisuje i sprovodi konkurs za imenovanje direktora javne agencije, usvaja godišnji program rada, finansijski plan javne agencije i izveštaje koje javna agencija podnosi osnivaču, donosi propise i druge opšte akte javne agencije, izuzev pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u javnoj agenciji, usmerava rad direktora i izdaje mu uputstva za rad, nadzire poslovanje javne agencije i vrši druge poslove određene ovim ili posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije. Upravni odbor ili lice koje on ovlasti uvek može da pregleda poslovne knjige i drugu dokumentaciju javne agencije.

Direktor javne agencije

Direktora javne agencije imenuje osnivač posle javnog konkursa koji sprovodi upravni odbor.

Javni konkurs za imenovanje direktora oglašava se u “Službenom glasniku Republike Srbije” i još jednom dnevnom javnom glasilu koje izlazi u celoj Republici Srbiji. Rok za podnošenje prijava na javni konkurs ne može biti kraći od 15 dana od oglašavanja javnog konkursa u “Službenom glasniku Republike Srbije”. Oglas o javnom konkursu sadrži uslove koje kandidat mora da ispunjava za imenovanje, dokaze koji se prilažu uz prijavu na javni konkurs, rok za podnošenje prijave, organ kome se prijave podnose, lično ime lica koje daje obaveštenja o javnom konkursu, podatke o izbornom postupku, rok u kome se kandidati obaveštavaju o tome kada počinje izborni postupak i druge podatke značajne za postupak imenovanja. Upravni odbor sastavlja spisak kandidata koji ispunjavaju uslove za imenovanje, zatim između njih sprovodi izborni postupak, odn. prema merilima određenim aktom o osnivanju javne agencije utvrđuje stručna osposobljenost svakog kandidata i nakon sprovedenog izbornog postupka sastavlja listu kandidata koji su u izbornom postupku postigli zahtevani rezultat koju podnosi osnivaču. Osnivač imenuje direktora sa liste kandidata koju mu je podneo upravni odbor i rešenje o imenovanju direktora dostavlja svim kandidatima koji su se prijavili na javni konkurs. Ako nijedan kandidat nije postigao zahtevani rezultat javni konkurs se ponavlja, a kandidati obaveštavaju da javni konkurs nije uspeo. Kandidat koji je učestvovao u izbornom postupku ima pravo na uvid u dokaze koje je imenovani kandidat priložio uz prijavu na javni konkurs i u dokumentaciju izbornog postupka, pod nadzorom službenog lica. Kandidat koji nije imenovan ne može žalbom pobijati rešenje o imenovanju, ali može voditi upravni spor protiv rešenja o imenovanju ako smatra: da ispunjava uslove za imenovanje a nije učestvovao u izbornom postupku, da je imenovan kandidat koji ne ispunjava uslove za imenovanje, da su se u izbornom postupku desile takve nepravilnosti koje bi mogle uticati na objektivnost njegovog ishoda ili da postoje neki drugi zakonom određeni razlozi za vođenje upravnog spora. Ako sud poništi rešenje o imenovanju, osnivač razrešava direktora najkasnije u roku od 30 dana od prijema pravnosnažne sudske odluke.

Direktor se imenuje na pet godina i može ponovo biti imenovan, s tim da se posebnim zakonom odn. aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave može odrediti drukčije trajanje njegovog mandata i ograničiti broj imenovanja.

Za direktora može biti imenovano lice koje ispunjava uslove za imenovanje u upravni odbor, koje ima najmanje pet godina, odn. ako je osnivač javne agencije jedinica lokalne samouprave tri godine radnog iskustva, u jednoj ili više oblasti iz delokruga javne agencije i koje ispunjava druge uslove određene posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije.

Direktor je odgovoran za zakonitost rada javne agencije, zastupa i predstavlja javnu agenciju, rukovodi radom i poslovanjem javne agencije, donosi pojedinačne akte javne agencije, donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u javnoj agenciji, odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u javnoj agenciji, priprema i sprovodi odluke upravnog odbora i vrši druge poslove određene ovim ili posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije. Na zahtev upravnog odbora direktor je dužan da podnese izveštaj o svome radu. Obavezan je da čuva poslovnu tajnu javne agencije.

Prestanak dužnosti člana upravnog odbora i direktora pre isteka vremena na koje je imenovan

Podnošenjem ostavke ili razrešenjem članu upravnog odbora i direktoru prestaje dužnost pre isteka vremena na koje je imenovan.

Ostavka se podnosi osnivaču i proizvodi dejstvo kad je osnivač primi. Po prijemu ostavke osnivač donosi rešenje kojim utvrđuje prestanak dužnosti člana upravnog odbora ili direktora.

Rešenje o razrešenju člana upravnog odbora ili direktora donosi osnivač.

O tome da li postoje razlozi za razrešenje člana upravnog odbora i direktora odlučuje osnivač u skladu sa propisanim postupkom. Postupak u kome se utvrđuje postojanje razloga za razrešenje člana upravnog odbora odnosno direktora pokreće i vodi, po službenoj dužnosti ili na zahtev osnivača, ministarstvo u čijem delokrugu je pretežni deo poslova javne agencije.

Pošto članu upravnog odbora odnosno direktoru pruži priliku da se izjasni o postojanju razloga za razrešenje i utvrdi potrebne činjenice, ministarstvo dostavlja osnivaču sve spise i predlaže mu donošenje odgovarajućeg rešenja. Protiv rešenja o razrešenju žalba nije dopuštena, ali se može voditi upravni spor.

Na zahtev upravnog odbora ministarstvo je dužno da pokrene i vodi postupak za razrešenje direktora.

Član upravnog odbora ili direktor razrešava se ako: više ne ispunjava uslove za imenovanje, ako ne ispunjava obaveze predviđene ovim ili posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije, ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim dužnosti člana upravnog odbora odnosno direktora. Pored toga, direktor se razrešava i ako nesavesnim ili nepravilnim radom prouzrokuje veću štetu javnoj agenciji ili tako zanemaruje ili nesavesno izvršava svoje obaveze da su nastale ili mogu da nastanu veće smetnje u radu javne agencije.

Direktora protiv koga je pokrenut postupak za razrešenje, osnivač može udaljiti sa dužnosti do donošenja rešenja o razrešenju, po sopstvenoj inicijativi ili na predlog ministarstva koje vodi postupak u kome se utvrđuje postojanje razloga za razrešenje direktora. Ovlašćenja direktora koji je udaljen sa dužnosti preuzima predsednik upravnog odbora. Ako direktoru dužnost prestane pre vremena na koje je imenovan, osnivač, na predlog upravnog odbora, bez javnog konkursa, ime-

nuje vršioca dužnosti direktora, najduže na šest meseci, s tim da vršilac dužnosti direktora mora da ispunjava uslove za imenovanje direktora.

Delatnost javne agencije

U skladu sa aktom o osnivanju i svrhom svog osnivanja, javna agencija može istovremeno da vrši i razvojne i stručne i regulatorne poslove saglasno posebnom zakonu, kao i druge poslove povezane sa svrhom svog osnivanja. Posebnim zakonom mogu joj biti povereni svi poslovi državne uprave koji se prema ovom zakonu uopšte mogu poveriti javnim agencijama.

Razvojni poslovi sastoje se od podsticanja i usmeravanja razvoja u oblastima iz delokruga javne agencije, dodeljivanja i raspoređivanja finansijskih podsticaja i drugih razvojnih sredstava, preduzimanja mera na koje je ovlašćena posebnim zakonom i od drugih poslova određenih aktom o osnivanju javne agencije saglasno posebnom zakonu.

Javna agencija nadzire namensko i svrsishodno korišćenje dodeljenih finansijskih sredstava i podsticaja i stručnost i svrsishodnost rada drugih lica određenih posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javne agencije. Pri vršenju nadzora, dužna je da sastavi izveštaj o nadzoru koji dostavlja ministarstvu u čijem delokrugu su poslovi javne agencije. Izveštaj o nadzoru javna agencija je dužna da zasnuje na potrebnoj dokumentaciji i izjašnjenju stranaka.

Regulatorni poslovi javne agencije sastoje se u donošenju propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade i oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Propise donosi upravni odbor javne agencije i objavljuje ih u “Službenom glasniku Republike Srbije”. Pre objavljivanja propisa, javna agencija je dužna da pribavi od ministarstva u čijem delokrugu su poslovi javne agencije mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa. Ministarstvo je dužno da joj dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, propisom ili drugim opštim aktom Narodne skupštine i Vlade, ako smatra da propis nije u skladu sa Ustavom i zakonom. Ako javna agencija ne postupi po predlogu ministarstva, ono je dužno da osnivaču predloži donošenje rešenja o obustavi od izvršenja propisa i na njemu zasnovanih pojedinačnih akata i pokretanje postupka za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti propisa. Rešenje o obustavi od izvršenja propisa stupa na snagu kad se objavi u “Službenom glasniku Republike Srbije” i prestaje da važi ako osnivač u narednih 15 dana ne pokrene postupak za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti propisa.

Javna agencija, kada je ovlašćena, može da donosi i rešenja u upravnom postupku. Rešenja u upravnom postupku donosi direktor javne agencije ili lice koje on ovlasti. Kao prvostepeno rešenje javne agencije uzima se i rešenje njene područne unutrašnje jedinice. O žalbi na rešenje javne agencije rešava ministarstvo u čijem su delokrugu poslovi javne agencije.

Nadzor nad radom javne agencije

Nadzor nad radom javne agencije u poverenim poslovima državne uprave vrši ministarstvo u čijem delokrugu su poslovi javne agencije, a zakonito i namensko korišćenje sredstava javne agencije i primenu propisa kojima se uređuju javne finansije i finansijsko i računovodstveno poslovanje nadzire ministarstvo nad-

ležno za poslove finansija.

Ministarstvo nadležno za poslove uprave nadzire primenu propisa o službenoj upotrebi jezika i pisma, kancelarijskom poslovanju, poslovanje sa strankama i korisnicima, kao i efikasnost i ažurnost rešavanja u upravnom postupku, stručnu spremu zaposlenih koji rešavaju u upravnom postupku i ovlašćenja za rešavanje u upravnom postupku.

Propise i rad javnih agencija koje osnivavaju autonomna pokrajina ili jedinice lokalne samouprave, nadziru nadležni organi uprave autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, koji rešavaju i o žalbama na rešenja koje javna agencija donese u upravnom postupku.

Opšti akti javne agencije

Javna agencija donosi opšte akte kojima uređuje pitanja značajna za svoj rad i poslovanje, prema posebnom zakonu ili aktu o osnivanju javne agencije.

Opšte akte o radu i poslovanju javne agencije donosi upravni odbor javne agencije, s tim da na pojedina opšta akta osnivač daje saglasnost.

Osnivač daje saglasnosti na opšti akt o pravima, obavezama, odgovornostima i zaradi direktora i zaposlenih u javnoj agenciji, na godišnji program rada, na finansijski plan javne agencije, na tarifu, kada se radi o javnoj agenciji koja po zakonu mora da donese tarifu i na druge akte određene ovim ili posebnim zakonom.

Do 15. decembra tekuće godine upravni odbor javne agencije usvaja i podnosi osnivaču na saglasnost program rada javne agencije za narednu godinu i finansijski plan javne agencije.

Godišnjim programom rada određuje osnovne ciljeve javne agencije za narednu godinu saglasno aktu o osnivanju javne agencije, načini njihovog postizanja i predlog mera za delotvorniji rad i ekonomičnije korišćenje sredstava javne agencije, kao i druga pitanja značajna za njen rad za koja je posebnim zakonom ili aktom o osnivanju javna agencija obavezana da godišnjim programom rada obuhvati.

Godišnji izveštaj o radu za proteklu godinu, upravni odbor javne agencije usvaja i podnosi osnivaču najkasnije do 1. marta tekuće godine, a ako je predviđeno aktom o osnivanju javne agencije, osnivač može zahtevati da mu upravni odbor javne agencije podnese periodični izveštaj o radu ili izveštaj o izvršenju nekog posla. Najmanje jednom godišnje, javna agencija mora omogućiti korisnicima da joj saopšte mišljenje o njenom radu i kvalitetu usluga i predlože načine njihovog poboljšavanja, o čemu sastavlja poseban izveštaj koji unosi u godišnji izveštaj o svom radu.

Finansijski izveštaj upravni odbor javne agencije usvaja i podnosi osnivaču prema pravilima za podnošenje završnih računa javnih preduzeća.

Tarifa

Tarifu izdaje javna agencija koja korisnicima naplaćuje usluge. Cena usluge određuje se tako da se njome pokriju troškovi usluge. Tarifu utvrđuje upravni odbor javne agencije uz saglasnost osnivača u skladu sa propisanom procedurom.

Upravni odbor javne agencije sačinjava predlog tarife i objavljuje ga u najmanje jednom dnevnom javnom glasilu koje izlazi u celoj Republici Srbiji, uz poziv mogućim korisnicima da dostave primedbe i predloge u roku koji ne može biti kraći od osam ni duži od 30 dana.

O predlogu tarife pribavlja se i mišljenje ministarstva u čijem su delokrugu

poslovi javne agencije i ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Uz podnošenje tarife na saglasnost osnivaču, upravni odbor javne agencije je dužan da u obrazloženju navede ciljeve koji se postižu tarifom i razloge zbog kojih nije prihvatio primjedbe i predloge mogućih korisnika i ministarstava. Pošto osnivač da saglasnost na tarifu, tarifa se objavljuje u “Službenom glasniku Republike Srbije” i stupa na snagu posle objavljivanja.

Javnost rada javne agencije i odnosi sa korisnicima

Javnost rada javne agencije, za koju odgovara direktor javne agencije, javna agencija je dužna da obezbedi tako što na primeren način, pre svega u prostorijama u kojima posluje sa korisnicima, obaveštava korisnike o njihovim pravima, obavezama, postupku ostvarivanja prava i obaveza, o svome radu i delokrugu, ministarstvima koja nadziru njen rad i načinu kontakta s njima i o drugim podacima bitnim za javnost njenog rada i odnose sa korisnicima, pri čemu je dužna da:

- 1) u prostorijama u kojima posluje sa korisnicima u pismenom obliku istakne lična imena članova upravnog odbora, direktora, zaposlenih koji posluju sa korisnicima, člana upravnog odbora ovlašćenog za prijem i razmatranje predloga i primjedaba korisnika i drugih odgovornih lica;
- 2) omogućiti da se javnost, korisnici i zaposleni u javnoj agenciji upoznaju sa kratkim pregledom godišnjeg programa rada javne agencije;
- 3) upozna javnost sa svim informacijama koje su propisima određene kao informacije od javnog značaja;
- 4) pruža informacije preko telefona i drugih sredstava komunikacije kojima raspolaže.

Javna agencija je dužna da svoje radno vreme prilagodi potrebama korisnika i da sa strankama i korisnicima ostvaruje primeren odnos, a posebno je dužna da omogućiti korisnicima da usmeno i pismeno, telefonski ili u elektronskom obliku daju primjedbe i predloge vezane za njen rad.

Primjedbe i predloge korisnika prima i razmatra član upravnog odbora javne agencije koga za to na jednu godinu ovlasti upravni odbor javne agencije i koji o svojim zaključcima obaveštava upravni odbor, direktora, lice na koje se primjedba odnosi i korisnika.

Sredstva javne agencije

Sredstva od naplaćene cene usluga javne agencije koriste se za finansiranje javne agencije i vode se na posebnom podračunu javne agencije. Pokloni, prilozi pokroviitelja javne agencije i drugi prilozi dati osnivaču ili javnoj agenciji, prihod su javne agencije i vode se na posebnom podračunu javne agencije, a koriste se za razvoj javne agencije. Poslovi državne uprave koji su povereni javnoj agenciji finansiraju se iz budžeta Republike Srbije.

Višak prihoda nad rashodima javne agencije koristi se za razvoj javne agencije, za nagrađivanje zaposlenih ili se prenosi u budžet Republike Srbije, o čemu odlučuje upravni odbor javne agencije, uz saglasnost osnivača. Zaposleni se nagrađuju prema merilima određenim opštim aktom javne agencije.

Prestanak rada javne agencije

Javna agencija prestaje da radi ako se pravnosnažnom sudskom odlukom utvr-

di ništavost njenog upisa u sudski registar ili ako se ukinue. Odluku o ukidanju javne agencije donosi osnivač, na osnovu ovlašćenja u posebnom zakonu, zbog prestanka svrhe zbog koje je javna agencija osnovana ili ako neki drugi organizacioni oblik može delotvornije, racionalnije i ekonomičnije da zadovolji svrhu javne agencije.

Položaj agencija koje su obrazovane posebnim zakonima pre donošenja ovog Zakona i pravne posledice donošenja ovog Zakona na njihovo poslovanje

U prelaznim i završnim odredbama Zakona o javnim agencijama, zakonodavac propisuje da se danom stupanja na snagu ovog zakona njegove odredbe iz člana 7. st. 1. i 2. (odredbe o primeni propisa na rad javne agencije), odredbe o sukobu interesa pri vršenju javnih funkcija (član 14), o vršenju nadzora od strane javne agencije (član 39), o nadležnosti direktora za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u javnoj agenciji (čl. 21. stav 2), o nadležnosti upravnog odbora za donošenje opštih akata o radu i poslovanju javne agencije (član 41. st. 1. i 2), o zaštiti opšteg interesa u radu javne agencije (čl. 42-46) i odnosu sa korisnicima (čl. 47-49) primenjuju na agencije koje su obrazovane posebnim zakonima pre donošenja ovog Zakona :

- 1) **Agenciju za privatizaciju**, obrazovanu Zakonom o Agenciji za privatizaciju ("Službeni glasnik RS", br. 38/01 i 135/04);
- 2) **Republičku agenciju za razvoj malih i srednjih preduzeća**, obrazovanu Zakonom o Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća ("Službeni glasnik RS", broj 65/01);
- 3) **Agenciju za duvan**, obrazovanu Zakonom o duvanu ("Službeni glasnik RS", broj 17/03);
- 4) **Republičku agenciju za prostorno planiranje**, obrazovanu Zakonom o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS", broj 47/03);
- 5) **Agenciju za privredne registre**, obrazovanu Zakonom o Agenciji za privredne registre ("Službeni glasnik RS", broj 55/04);
- 6) **Agenciju za licenciranje stečajnih upravnika**, obrazovanu Zakonom o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika ("Sl. glasnik RS", broj 84/04);
- 7) **Agenciju za lekove i medicinska sredstva Srbije**, obrazovanu Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima ("Službeni glasnik RS", broj 84/04).

Osim toga Zakon posebno propisuje da danom stupanja na snagu ovog zakona nadzorni odbori ovih agencija prestaju da rade i da njihovim članovima prestaje mandat, a poslove nadzornih odbora preuzimaju upravni odbori, izuzev u Republičkoj agenciji za prostorno planiranje u kojoj Savet agencije preuzima poslove nadzornog odbora propisane ovim zakonom.

Danom prestanka mandata upravnog odbora i direktora imenovanih u ove agencije, na njih počinju da se primenjuju odredbe ovog zakona o organima javnih agencija, a ako mandat člana upravnog odbora prestane pre isteka mandata celog upravnog odbora, novi član upravnog odbora imenuje se prema odredbama posebnih zakona kojima su obrazovane ove agencije, sa mandatom do isteka mandata člana na čije mesto je imenovan.

Značaj Zakona o javnim agencijama

Zakon o javnim agencijama daje značajan doprinos daljoj decentralizaciji

vlasti i u sklopu sadašnjih i budućih propisa iz ove oblasti u velikoj meri može da doprinese razvoju jedinica lokalne samouprave i Republike Srbije. Ovaj Zakon daje institucionalni okvir i pravnu osnovu za aktivniji uticaj korisnika usluga, građana i pravnih lica, na državne organe pri rešavanju razvojnih, ekonomskih, komunalnih i drugih potreba Republike, jedinica lokalne samouprave, privrednih subjekata i građana i omogućava interakciju svih društvenih subjekata u sprovođenju strategije razvoja društva.

Najveći doprinos ovoga Zakona je što u naš društveni i ekonomski sistem uvodi novi pravni subjekt, javnu agenciju, koja zahvaljujući tome što potencijalno može da u sebi sintetiše i uskladi interese državnih organa, interese privrede, interese građana i javni interes, može značajno da doprinese sprovođenju strategije razvoja privrede Republike i jedinica lokalnih samouprava i ubrzavanja stvaranja pretpostvki za nesmetano, puno funkcionisanje tržišne ekonomije, restrukturiranju privrede i razvoju malih i srednjih preduzeća i preduzetništva.

Naime, samo stvaranje institucionalnih okvira za prelazak netržišne u tržišnu ekonomiju u tranzicionj fazi nije dovoljno, te ovu funkciju, pored državnih organa, u ovom momentu moraju da preuzmu i drugi društveni subjekti, koji bi svojim aktivnostima stimulisali i koordinirali u željenom pravcu razvoj privrednih subjekata i aktivno doprineli sprovođenju strategije razvoja privrede. Zakon o javnim agencijama stvara institucionalni okvir za takvo delovanje, za naše pozitivno pravo, novog pravnog subjekta, javne agencije.

S obzirom na činjenicu da se u ovom momentu naša ekonomija nalazi u tranzicionj fazi, kroz, pre svega, stručnu i razvojnu delatnost, javne agencije mogu da postanu jedan od nosećih stubova razvoja poljoprivrede i preduzetništva, kao i da značajno doprinesu razvoju malih i srednjih preduzeća i oporavku velikih sistema, pre svega na nivou jedinica lokalne samouprave. Koordinacijom razvojnih delatnosti javne agencije sa ispiitivanjem tržišta, formiranjem baza podataka, edukacijom privrednih subjekata i, na ekonomskom principu, povezivanje korisnika njenih usluga međusobno, sa nacionalnim i stranim poslovnim partnerima i investitorima i organizovanjem zajedničke proizvodnje i plasmana proizvoda različitih privrednih subjekata, javne agencije mogu da budu poluga za bolje pozicioniranje naših privrednih subjekata na nacionalnom i stranim tržištima. Disperzijom troškova različitih usluga na veći broj korisnika kojima su ove usluge neophodne za privredno funkcionisanje, čime se smanjuju troškovi po jedinici proizvoda svakog okakvog pojedinačnog privrednog subjekta, korisnika usluga javne agencije, posredstvom javne agencije se stvaraju pretpostavke za racionalizaciju troškova njihovog poslovanja, što putem šireg usvajanja i primene međunarodnih standarda, u čemu javne agencije mogu i treba da odigraju značajnu ulogu, u perspektivi dovedi do poboljšanja kvaliteta roba i usluga i obezbeđenja kontinuirane, stabilne, u skladu sa potražnjom ekonomski isplative količine roba i usluga za plasiranje na različita tržišta. Javni karakter javnih agencija čini ga respektivnim poslovnim partnerom u privrednim odnosima, a njeno funkcionisanje na ekonomskim i privrednim principima i odnos sa korisnicima usluga i drugim privrednim subjektima na dobrovoljnim, interesnim osnovama, a ne sa aspekta vlasti i sile, čine je prihvatljivim poslovnim partnerom kako za domaće, tako i za strane privredne subjekte. Kao subjekat privrednog života, koji može da zaključuje i posreduje u zaključivanju različitih ugovora privrednog prava, stiče imovinu i prihode i posluje

po principima koji važe i za druge privredne subjekte, fleksibilnije može da sprovodi strategiju razvoja privrede Republike i jedinica lokalne samouprave, nego organi državne uprave i javna preduzeća. Funkcija ostvarivanja i zaštite javnog interesa i nadzor državnih organa u poslovanju javne agencije i zakonitosti njenog rada, obezbeđuje da javna agencija ne posluje u cilju zadovoljavanja pojedinačnih i grupnih interesa manjeg broja ekonomski slabijih preduzetnika i privrednih subjekata, već u u javnom interesu i interesu većeg broja različitih privrednih subjekata. Interesnim udruživanjem po određenim projektima, a ne po osnovu članstva, imovine i sl, što odvaja javnu agenciju u odnosu na zadruge, privredne komore, agencije i dr. privredne subjekte i asocijacije, javna agencija omogućava manjim i slabijim privrednim subjektima i poljoprivrednicima, kojih kod nas u ovom momentu ima pretežno, da kroz organizovani nastup i saradnju sa ostalim institutima i pravnim subjektima privrednog razvoja i života, koncentraciju ponude i tražnje i finansijskih sredstava, obezbede racionalizaciju troškova poslovanja, bolje pregovaračke osnove u poslovnim odnosima sa velikim privrednim subjektima i institucijama, bolje pozicioniranje na već osvojenom tržištu, osvajanje novih tržišta i profitabilnije poslovanje.

Preko stručne, razvojne i regulatorne delatnosti, prenošenjem određenih ovlašćenja državnih organa na javne agencije u skladu sa Zakonom i uključivanjem javnih agencija u obezbeđivanje određenih neprofitabilnih usluga neophodnih za nesmetano funkcionisanje državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave, koje su uključene u sistem budžetskog finansiranja, a koje se pružaju i drugim korisnicima, one mogu da doprinesu u značajnoj meri i restrukturiranju državne uprave i smanjenju budžetskih rashoda. Istovremeno to su potencijale institucije koje mogu na ekonomskim i profitabilnim osnovama da obezbede radno angažovanja i egzistenciju zaposlenih koji se u postupku racionalizacije broja zaposlenih u državnim organima, organima jedinica lokalne samouprave i javnim preduzećima mogu pojaviti, ili se pojavljuju, kao višak zaposlenih. Na ovaj način javne agencije mogu aktivno doprineti da ovaj radni i strčni potencijal bude racionalno i profitabilno angažovan i u funkciji razvoja društveno-ekonomskog sistema, a ne još jedan od kolektora ekonomsko-socijalnih problema, zbog čega u oceni i primeni Zakona o javnim agencijama svakako ne treba zanemariti i ovaj aspekt.

Zaključak

Donošenje Zakona o javnim agencijama značajan je doprinos stvaranju institucionalnih okvira za, u skladu sa strategijom razvoja, koordiniran razvoj privrede i privrednih subjekata i njihovu adaptaciju tržišnom poslovanju, kao i dalju decentralizaciju vlasi, zbog čega ovaj Zakon, bez obzira na argumentovana i neargumentovana osporavanja i primedbe, zaslužuje istaknuto mesto među pozitivnim sistemskim propisima.