



JAVNA PREDUZEĆA I JAVNA UPRAVA

UPRAVLJANJE VAN ZAKONA I POKUŠAJI
GRAĐANA DA MU STANU NA PUT

Nemanja Nenadić

Jul 2022.

JAVNA PREDUZEĆA I JAVNA UPRAVA

UPRAVLJANJE VAN ZAKONA I POKUŠAJI
GRAĐANA DA MU STANU NA PUT

Jul 2022.

Izdavač:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
www.bezbednost.org

Autor:

Nemanja Nenadić

Dizajn i prelom:

Srđan Ilić

Ova studija slučaja je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.

Sadržaj

Uvod	4
Šta su javna preduzeća i za šta se zloupotrebljavaju	4
Zakoni se menjaju a volja da se upravljanje profesionalizuje ne dolazi	5
Sunovrat u bezakonje	5
(Moguće) pravne posledice	6
Privid zakonitosti	7
Presude	8
Ohrabrujući slučaj iz „Pošta Srbije“	8
Sudovi koji nipodaštavaju zakon	9
Havarija	12
Ko upravlja državnim upravom	14
Endnote	16

Šta su javna preduzeća i za šta se zloupotrebljavaju

Javna i javno-komunalna preduzeća u Srbiji čine značajan deo ekonomije zemlje (23% kapitala privrede Srbije)¹, a u njima je zaposleno preko 165 hiljada ljudi². Stoga ne čudi što ona ujedno predstavljaju jedno od glavnih poprišta partijske kontrole javnog sektora i korupcije. Kako je vremenom Srbija usvajala propise koji su otežavali zapošljavanje bez kontrole u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, tako su javna preduzeća dobijala na atraktivnosti kao mesto za uhlebljenje partijskih kadrova, koji će, po potrebi, svoje usluge uzvratiti kao sigurni glasovi na izborima³. Za svrhu izbornih kampanja ili političke promocije, korišćenje resursa javnih preduzeća je ponekad toliko očigledno da dolazi čak i do reakcija državnih organa⁴, a ne samo ljutih građana.

Partijskom i drugom nepotrebnom zapošljavanju služe česte izmene akta o sistematizaciji javnih mesta.⁵ Drugi vidovi zloupotreba u javnim preduzećima, koji se pogodno mogu iskoristiti za zloupotrebe u partijske ili druge svrhe ogledaju se u suvišnim ili nameštenim javnim nabavkama, kao i brojnim situacijama kada se novac troši a da se nabavke uopšte ne sprovode⁶. Neretko, javna preduzeća, koja imaju veću fleksibilnost upotrebe novca od klasičnih korisnika budžeta, kroz oglašavanje pomažu rad „podobnih“ medija, ili kroz navodno komercijalna sponzorstva i „društveno odgovorno“ poslovanje vrše skriveno budžetsko finansiranje, koje nije vidljivo u završnom računu.⁷

Bitno je naglasiti da kada je reč o preduzećima u vlasništvu države na raznim nivoima govorimo u stvari o nekoliko vrsta privrednih subjekata. Nekada je broj preduzeća u kojima je država bila vlasnik merio hiljadama. Većina njih je u poslednjoj deceniji prošlog i prvoj deceniji ovog veka prodana ili propala. Država je i dalje ostala vlasnik u nekim firmama koje se nadmeću na tržištu, bilo zato što niko nije želeo da ih kupi⁸, zbog postojanja komercijalnog interesa (ili političkog) interesa⁹ ili čekanja da dođe neka dobra prilika za prodaju.

Pored komercijalnih preduzeća, koja jesu u državnom vlasništvu a ne bi morala biti, postoje javna preduzeća (u užem smislu reči), čiji se rad uređuje posebnim zakonom. To su preduzeća koja obavljaju takozvane „delatnosti od opšteg značaja“, pa je država stoga spremna da ih održava u životu i kada prave gubitke. Takođe, među javnim preduzećima ima i mnogih koji su monopolisti ili izrazito dominantni igrači na tržištu, što im obezbeđuje profitabilnost. Neka od njih su organizovana kao „javna“ ili „javno-komunalna“ preduzeća, a druga kao akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, što može biti uvod u njihovu prodaju. Trenutno postoji ukupno 34 takva preduzeća na centralnom nivou¹⁰, AP Vojvodina je osnivač tri preduzeća¹¹, dok lokalnih javnih preduzeća ima oko 700¹².

Pokušaj da se rad mnogih preduzeća u državnom vlasništvu sakrije u potpunosti od očiju javnosti, kroz izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje su planirane 2018 i 2019. uz nemušta obrazloženja, sprečen je energičnom reakcijom domaćeg civilnog društva i mišljenjima eksperata SIGMA koje su išle u istom pravcu.¹³

Zakoni se menjaju a volja da se upravljanje profesionalizuje ne dolazi

Za razliku od situacije do 2012, kada su mesta direktora javnih preduzeća i mesta u njihovim upravnim i nadzornim odborima bez pravnih smetnji tretirana kao deo „partijskog plena“, koji se deli koalicionim sporazumima, stvar je trebalo da se promeni donošenjem novog Zakona o javnim preduzećima 2012. Tu¹⁴ je po prvi put propisano da se direktori moraju izabrati na javnom konkursu. Postavljen je rok da se konkursi za direktore svuda raspišu do 30.6.2013, ali ne i do kada treba da se završe. Za slučaj da direktoru prestane mandat, data je mogućnost postavljanja vršioca dužnosti, najduže na dva šestomesečna mandata.

Ubrzo se pokazalo da vladajuće stranke nisu imale nameru da se odreknu partijske kontrole. U nekim bitnim preduzećima, na čijem čelu su se nalazili visoki partijski funkcioneri (npr. Srbijagas, Pošte Srbije) konkursi nisu ni raspisani, u velikoj većini slučajeva su kasnili,¹⁵ a retko kada su završavali izborom direktora¹⁶. Na pokrajinskom i lokalnom nivou konkursi su uglavnom završeni i direktori imenovani na vreme, pri čemu su se na konkurs javljali samo oni koji su unapred mogli da računaju na podršku partija za izbor¹⁷.

Po dobro oprobanoj receptu, umesto primene zakona, usledila je njegova promena. Novi Zakon o javnim preduzećima, usvojen marta 2016¹⁸ predvideo je rok za okončanje konkursa – godinu dana. „Vršiteljstvo dužnosti“ je sada ograničeno na godinu dana, ista osoba ne može da bude imenovana dva puta za vršioca dužnosti, a vršilac dužnosti mora da ispunjava uslove koji su propisani za direktora.

Sunovrat u bezakonje

Kada je došao mart 2017. bilo je jasno da je i novi zakon donet bez volje za primenom. Istraživanje je pokazalo da je već tada mandat vršilaca dužnosti u jednoj četvrtini slučajeva trajao duže od zakonskog maksimuma.¹⁹ Kako su godine prolazile, stanje je bivalo sve gore. U maju 2021.²⁰, od 34 preduzeća devet je imalo direktore izabrane na konkursu, deset zakonite vršioca dužnosti, osam v.d. direktore kojima je istakao mandat, a još pet direktore imenovane bez konkursa, dok za dva preduzeća podaci nisu bili uopšte dostupni.

Danas (jun 2022)²¹ zakonite v.d. direktore ili direktore izabrane na konkursu imaju EPS (posle dužeg vremena), Srbijavode, Resavica, Službeni glasnik, JP za skloništa, Jugoimport, Emisiona tehnika i veze, Skijališta Srbije, NP Tara, NP Đerdap, Elektromreže, Srbijavoz, Park prirode Mokra Gora i Metohija doo.

Nezakonite v.d. ili direktore imaju: Nuklearni objekti Srbije (od februara 2015), Srbijagas (od novembra 2016), Transnafta (od novembra 2020), Pošte Srbije (od marta 2022), Srbijašume (od decembra 2018), Putevi Srbije (od maja 2014), Zavod za udžbenike (od avgusta 2020), NP Stara planina (od decembra 2021), JP Mreža Most (od marta 2016), NP Fruška Gora (od juna 2017), Železnice Srbije (od aprila 2020), Srbija kargo (od septembra 2018), Infrastruktura železnice (od maja 2021), Lutrija Srbije (od maja 2018), Koridori Srbije (od novembra 2021), Park Palić (od decembra 2021), NP Kopaonik (od decembra 2012), NP Šar planina (od februara 2013), Rezervat Uvac (od avgusta 2017) dok za „Tvrđavu Golubački grad“ postoje kontradiktorni podaci.

(Moguće) pravne posledice

U javnim preduzećima kojima *de facto* upravljaju građani koji su do isteka mandata bili direktori ili vršioци dužnosti direktora, svaka odluka koju takve osobe donesu je ništava. To uključuje ugovore o radu zaposlenih, njihova rešenja o premeštajima i otkazima, davanje ovlašćenja nižim rukovodiocima, davanje punomoćja, opšte akte preduzeća (npr. izmene pravilnika o sistematizaciji radnih mesta, cenovnike usluga, pravilnik o bezbednosti na radu ili o zaštiti uzbunjivača), kao i brojne poslovne ugovore (o nabavkama, o prodaji imovine preduzeća, pružanju usluga). Ništavost je jedina pravno moguća posledica u situaciji kada zakon propisuje maksimalno vreme trajanja mandata, a ujedno ne sadrži odredbu prema kojoj bi raniji direktor ili vršilac dužnosti direktora mogao da legalno nastavi sa obavljanjem te dužnosti do izbora novog. Međutim, da bi se ništavost pokazala u praksi, neko mora da pokrene sudski postupak – stranka koja ima interes ili javni tužilac. Naravno, potrebno je i da sud prihvati argumente za ništavost, bez obzira na to što su oni svakom čitaocu zakona očigledni.

Pored toga, ovo bezakonje nosi sa sobom i brojne druge štetne posledice. Osoba koja je na konkursu (pa makar bio i namešten) dobila četvorogodišnji mandat ne može biti razrešena bez razloga, već samo u utvrđenoj proceduri u kojoj će se utvrditi propusti u radu. Stoga su veće šanse da će takav direktor sprovoditi program preduzeća i starati se o tome da makar tokom njegovog mandata stvari funkcionišu kako treba. Vršioца dužnosti njegova politička stranka ili resorni ministar (u zavisnosti od raspodele moći) drže „na kratkom povocu“ – on može biti smenjen u bilo koje doba i bez bilo kakvog obrazloženja, ma koliko dobro inače radio za interese preduzeća. Za smenu može biti dovoljno da ne ispuni „kvotu“ sigurnih glasova, da neki vredni posao sa preduzećem ne dobije „prava“ firma ili da ne učestvuje u nekoj predstavi za narodne mase koja treba da obezbedi podršku birača²². Imajući u vidu da su smene nezadovoljavajućih v.d. direktora izuzetno retka pojava, dalo bi se zaključiti da sistem vrlo dobro funkcioniše. Nezakoniti (ili bolje reći, bivši) direktori i v.d. direktori su u još gorem položaju – ne samo da mogu da budu zamenjeni u bilo koje doba, već svesno dovode sebe u situaciju da ma šta da čine, bilo to inače zakonito i dobro ili ne, vrše krivično delo lažnog predstavljanja²³. Za verovati je da je njihov „prag tolerancije“ prema nezakonitim nalogima političkih zaštitnika još viši nego što je kod regularnih v.d. direktora.

Privid zakonitosti

Opasnost po pravni poredak, interese javnih preduzeća, firmi koje sa njima posluju i građana koji njihove usluge koriste utoliko je veća zato što se održava privid legalnosti. Naime, na zvaničnom sajtu Agencije za privredne registre, koji služi upravo tome da se svako može pouzdati u to da su podaci o preduzećima i njihovim zakonskim zastupnicima tačni, navode se informacije o direktorima koji su odavno izgubili to svojstvo.²⁴ Razlog za to je zakonsko rešenje, a još više praksa, prema kojoj Agencija za privredne registre ne menja samoinicijativno podatke o zastupnicima firmi, već samo na osnovu „registracione prijave ovlašćenog lica“. Agencija ujedno priznaje „... da postoji mogućnost da podaci u Registru budu netačni, što je odgovornost onog lica koje je imalo obavezu, ali je propustilo da registru prijavi nastalu promenu,...“, odnosno da „... nadzor nad primenom tog zakona vrši Ministarstvo (privrede).²⁵ Ministarstvo privrede, kao ovlašćeni organ da vrši nadzor, to uporno odbija da čini i pored brojnih i ponovljenih upozorenja i prijava.²⁶

Iako bi se, s obzirom na razmere opisanog problema moglo očekivati da postoji bogata sudska praksa, to u stvarnosti nije slučaj. Naprotiv, postojeća baza sudske prakse²⁷, ni kada se primene brojni parametri za pretragu, gotovo da nema presuda u kojima se osporavaju odluke nezakonitih direktora. To ipak ne znači da takvih presuda nije bilo, ali smo za njih saznali ili na osnovu medijskih objava ili na osnovu neposrednih obraćanja građana.

Ohrabrujući slučaj iz „Pošta Srbije“

Novinarka „Blica“, Slađana Vukašinić, objavila je 11. juna 2019. tekst²⁸ na osnovu podataka dobijenih od predstavnika jednog od sindikata ovog javnog preduzeća. Prema objavljenoj vesti, „nadležni sudovi poništili su rešenja o suspenziji pojedinih radnika „Pošte Srbije“ potpisana po ovlašćenju Mire Petrović, jer je njoj u septembru 2017. po sili zakona prestala funkcija v.d. direktora“.

Kako se navodi, „sud je u tim sporovima utvrdio da ona nije zakonski zastupnik ove kompanije nakon navedenog datuma, pozivajući se na član 52, stav 2. Zakona o javnim preduzećima“ (reč je o ZJP iz 2012), „koji precizira da v.d. status mora da prestane nakon dva mandata od šest meseci. Pošto je Miri Petrović taj status istekao, rešenja koja su grupi radnika izdata 15. novembra 2017. o tromesečnoj suspenziji sa posla, po kojima im je isplaćivana i zarada u visini od trećine osnovne plate, poništena su jer, kako navodi sud, „doneta su od neovlašćenog lica“. Zato je naloženo da se radnici vrate na posao i da im se nadoknadi umanjena zarada, koja je po ovim nevažećim rešenjima isplaćena.“

„Blic“ se dalje poziva na jedno od takvih rešenja, Prvog osnovnog suda iz Beograda, od 14.4.2019, kojim je radnik M. S. u sporu dobio „Poštu Srbije“. Preduzeću je naloženo da se suspendovani radnik u roku od 15 dana da vrati na posao i da mu se na ime troškova isplati 96.750 dinara.

U presudi stoji da rešenje o suspenziji koje je potpisala Zorana Cvetinović po ovlašćenju Mire Petrović nije važeće, jer je i samoj Miri Petrović po zakonu prestala funkcija 13. septembra 2017. „Tim danom prestala je i da važi navedena odluka o prenosu ovlašćenja na Zoranu Cvetinović, pa je samim tim i pobijeno rešenje o udaljenju s rada“ - navodi se u obrazloženju presude.

Zaposleni u Pošti, koji su bili izvor informacija za novinarski tekst, su naveli da postoje i mnogi drugi sporovi, te da kompaniji preti velika šteta, naročito zbog spora koji je protiv javnog preduzeća pokrenula kompanija G4S, vredan tri miliona evra, a koji je vezan za javnu nabavku. Najzad, zaposleni su podsetili da je konkurs za mesto direktora odavno završen, ali da „izgleda da ne može da se realizuje zbog političkog koalicionog sporazuma sa PUPS“ (politička stranka nekadašnje direktorke).

V.d. direktorka je na kraju razrešena²⁹ uz pozivanje na odredbu Zakona prema se „vršilac dužnosti direktora može imenovati do imenovanja direktora javnog preduzeća po sprovedenom javnom konkursu“, iako je istog dana u stvari imenovan novi vršilac dužnosti. S druge strane, „Blic“ ponovo na ovu temu piše, da je Vlada donela odluku o razrešenju, ali ne zbog loših poslovnih poteza, niti zbog toga što je mandat odavno istekao, već zbog odlaska bivše direktorke u penziju³⁰.

Sudovi koji nipodaštavaju zakon

Vođeni elementarnom logikom u zaštiti svojih interesa, a možda i ohrabreni javno promovisanim slučajem presude protiv JP „Pošte Srbije“ i drugi zaposleni u javnim preduzećima okušali su sreću na sudu. Nažalost, sa manjim uspehom.

U želji da pomogne građanima koji su tražili zaštitu svojih prava koja su ugrozili nezakoniti direktori javnih preduzeća, organizacija Transparentnost Srbija 6.4.2021. obratila se Vrhovnom kasacionom sudu, kao najvišoj sudskoj instanci u zemlji.³¹

U obraćanju su pomenute sudske odluke iz tri predmeta: radni spor P 1 br. 1776/2018, koji je tužilja K.V. vodila pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu protiv tuženog JP „Pošta Srbije“, spor koji su pred Višim sudom u Jagodini P br. 62/19 (žalba protiv prvostepene presude izjavljena je 22. marta 2021. godine Apelacionom sudu u Kragujevcu) vodili tužioci S.S. i D.R. protiv JP PEU „Resavica“, kao i spor koji je uzbuđivač G.M. vodio protiv JP „Putevi Srbije“, a koji je presuđen od strane Apelacionog suda u Beogradu, Gž 1 1209/20, po žalbi izjavljenoj na presudu Osnovnog suda u Smederevu P 1 br. 378/17.

U svim slučajevima su zaposleni u javnim preduzećima vodili sporove radi poništavanja pravnih akata, otkaza ugovora o radu, koje su potpisali vršioci dužnosti direktora javnih preduzeća, iako im je u tom trenutku mandat već istekao.

Iako su tužioci ukazali sudu da je članom 52. stav 2. Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, br. 15/16 i 88/19) propisano da „Period obavljanja funkcije vršioca dužnosti direktora ne može biti duži od jedne godine,“ i dostavili dokaze da su rešenja potpisala neovlašćena lica, sud to nije uzeo u obzir.

Transparentnost Srbija je u dopisu ukazala da sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata (član 3. i 132. Ustava). Umesto toga, postupajuće sudije su prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja, ove dokaze ignorisali ili smatrali pravno irelevantnim. Zanimljiv je u tom pogledu „argument“ koji je koristio Viši sud u Jagodini u sporu tužilaca protiv JP PEU „Resavica“. U obrazloženju odluke se navodi da postoji rešenje o imenovanju vršioca dužnosti direktora tuženog javnog preduzeća, da je na osnovu tog rešenja zaključen „... ugovor o radu na određeno vreme koji je tuženi (JP PEU „Resavica“) zaključio sa vršiocom dužnosti direktora.... da je predviđeno da će zaposleni poslove vd direktora tuženog obavljati do razrešenja od strane Vlade RS.“, odnosno ...“

da tužilačka strana nije dostavila dokaze da je Vlada RS donela odluku o razrešenju vd direktora tuženog.”

Da su sudije obratile pažnju na ono šta piše i šta ne piše u Zakonu o javnim preduzećima, mogle su videti sledeće:

- 1) da u odredbama koje se tiču vršioca dužnosti ne postoji odredba prema kojoj bi vršilac dužnosti bio na toj funkciji sve dok ga Vlada ne razreši. Naprotiv, uopšte se ne pominje odluka Vlade kao način prestanka funkcije vršioca dužnosti. U članu 52. se kaže da se vršilac dužnosti „može imenovati“, do imenovanja direktora na javnom konkursu, te da „period obavljanja funkcije vršioca dužnosti direktora ne može biti duži od jedne godine“. Ta se norma ne može tumačiti drugačije nego da funkcija prestaje čim istekne godinu dana (ili ne bude imenovan direktor na konkursu), te da eventualna odluka Vlade nema konstitutivno dejstvo, već da može biti samo deklaratornog karaktera.
- 2) Da čak i u slučaju „običnih“ direktora, odluka Vlade o razrešenju nije uslov za prestanak mandata. Naime, u članu 46. stav 1, se kaže da „mandat direktora prestaje istekom perioda na koji je imenovan, ostavkom i razrešenjem“. Za slučaj isteka mandata ZJP ne predviđa nikakva dalja pravila, član 47. opisuje kome se podnosi ostavka, a članovi 48. do 50. govore o razlozima i postupku razrešenja. Dakle, razlozi za prestanak mandata su postavljeni alternativno (istek perioda, ostavka ili razrešenje), to jest, odluka o razrešenju nije uslov da bi prestao mandat direktoru koji je podneo ostavku ili kojem je istekao mandat.

Prestanak mandata po sili zakona nije jedina opcija, postoje zakoni koji predviđaju drugačija rešenja i gde ovakvi stavovi suda imaju opravdanje. Kao primer za to može da posluži presuda Upravnog suda u predmetu U 1753/2011 od 29. 11. 2012.³² U tom predmetu je tužilac protiv RATEL istakao da je rešenje nezakonito, zato što je na dan donošenja rešenja bio istekao mandat trojici od ukupno četiri člana Upravnog odbora ovog tela. Sud je zauzeo stav da to nije uticalo na zakonitost odluke, zato što Zakon o telekomunikacijama u članu 12. st . 3, propisuje da „u slučaju da izbor ne bude izvršen ni do isteka mandata prethodnog predsednika, odnosno člana Upravnog odbora, predsednik i članovi Upravnog odbora, kojima je mandat istekao, nastavljaju da obavljaju funkciju do okončanja postupka izbora novog predsednika, odnosno članova Upravnog odbora“. U Zakonu o javnim preduzećima takve odredbe, o nastavku rada nakon isteka mandata, nema.

Transparentnost je na kraju pozvala predsednika Vrhovnog kasacionog suda da na osnovu člana 31. Zakona o uređenju sudova, VKS razmotri primenu navedenih odredbi Zakona o javnom preduzećima i rešenja o imenovanjima vršilaca dužnosti direktora javnih preduzeća u radu sudova, i da nakon toga obezbedi jedinstvenu sudsku primenu prava u navedenim i svim sličnim slučajevima.

Odgovor iz Vrhovnog suda ukazuje na navodnu nenadležnost: „povodom Vaše inicijative kojom tražite da se razmotri primena člana 52. st. 2. Zakona o javnim preduzećima“... „obaveštavamo Vas da Vrhovni kasacioni sud u vršenju svoje nadležnosti ... nije ovlašćen da po zahtevima koji su mu neposredno upućeni od strane stranaka, drugih fizičkih ili pravnih lica, tumači zakone i druge propise, da iznosi pravna shvatanja o slučajevima koji nastanu u primeni propisa, daje odgovore na pitanja, niti mišljenja o načinu postupanja u konkretnim predmetima.“ VKS „ocenjuje zakonitost i pravilnost sudskih odluka u postupku odlučivanja o vanrednim pravnim sredstvima i nije ovlašćen da mimo propisanog postupka komentariše ili preispituje odluke nižestepnih sudova.“³³ Inače, članom 31. Zakona o uređenju sudova je propisano da VKS „razmatra primenu zakona i drugih propisa i rad sudova“, upravo ono što je TS tražila inicijativom.³⁴

Da poziv očigledno nije došao na adresu koja građanima daje nade pokazuje jedna od odluka nađena upravo u bazi Vrhovnog kasacionog suda (presuda REV2 687/2018 od 11. 04. 2019.³⁵ U odluci po reviziji u radnom sporu se izričito kaže sledeće:

„Takođe, nasuprot navodima revidenta, protek mandata direktora tuženog ne utiče na zakonitost donetog rešenja o otkazu tužiocu, u situaciji kada je u vreme njegovog donošenja i potpisivanja tadašnji direktor bio upisan na toj funkciji u registar privrednih subjekata Agencije za privredne registre.“

Tako je krug zatvoren:

- 1) direktoru je istekao mandat po sili zakona;
- 2) niko nije pokrenuo postupak za brisanje direktora iz registra zastupnika preduzeća;
- 3) sud tretira upis direktora kojem je istekao mandat u bazi APR kao dokaz da je isto lice i dalje ovlašćeno da donosi odluke u ime preduzeća.

Kad primenu zakona i razrešenje v.d. stanja u javnim preduzećima građani ne uspevaju da ostvare ni na najvišim sudskim instancama, a nema nikoga ko bi Vladu naveo da poštuje zakone koje je sama predložila, može da pomogne činilac od kojeg u srpskoj zbilji najviše zavisi odgovornost direktora javnih preduzeća – kada „rezultati rada“ nezakonitog upravljača javnog preduzeća zaprete da ugroze popularnost njegovih političkih sponzora.

Početak decembra 2021. godine najveće preduzeće u zemlji, Elektroprivreda Srbije (EPS), suočilo se sa ozbiljnim problemima u funkcionisanju posle havarije u obnovačkoj termoelektrani,³⁶ što je pokrenulo lavinu zahteva za odgovornost (nezakonitog) vršioca dužnosti direktora Milorada Grčića za stanje u tom preduzeću. To je rezultiralo porukom koju mu je u direktnom prenosu krizne sednice uputio predsednik države (i njegove partije) Aleksandar Vučić, a koja je od svih shvaćena kao poziv za podnošenje ostavke („ne znam šta bih ti rekao Mićo...“).³⁷ U mnogim drugim prilikama, Vučić je inače branio ne samo personalna rešenja, već i sam koncept održavanja v.d. stanja, nasuprot zakonu koji je predložila upravo Vlada čiji je on bio predsednik. Podsećanje iz MMF i Fiskalnog saveta na ono što već piše u zakonu, on je odbacivao, objašnjavajući da su direktori (u punom mandatu) „raspušteni“, da bi „sve pozapošljavali u javni sektor“, a da je vršioce dužnosti „lakše kontrolisati“.³⁸

Ovo inače nije prva havarija u elektroprivredi, ali je ranije nezakoniti v.d. direktora našao način da otkloni opasnost od sebe. U decembru 2018. je grupa zaposlenih i nižih rukovodilaca u EPS-u „smeњena je i prebaćena na niže pozicije“ odlukom Milorada Grčića. Propusti 23 zaposlena iz Beograda, Vranja, Zrenjanina, Niša i Prijepolja doveli do „pada Srbije na Doing Business listi Svetske banke“ (!) i višekratnih prekida u snabdevanju električnom energijom u beogradskim naseljima Kotež i Krnjača.³⁹ Prethodno je Aleksandar Vučić najavio smenu direktora javnih preduzeća, nezadovoljan padom od pet mesta na tom rangiranju Svetske banke.⁴⁰

Milorad Grčić je zaista podneo ostavku, a Vlada Srbije ga je u januaru 2022. razrešila, navevši upravo to kao razlog. Međutim, u trenutku kada je podneo ostavku Grčić već 4,5 godine nije bio vršilac dužnosti, pa nije ni mogao da podnese ostavku, već samo da prestane sa lažnim predstavljanjem. Isto tako, ni Vlada Srbije nije mogla da ga razreši počev od 13.1.2022, kao što je učinila, već samo da konstatuje da mu je mandat prestao 23. marta 2017.

Inače, zanimljiva je činjenica da Milorad Grčić ni inicijalno nije ispunjavao uslov da bude imenovan za vršioca dužnosti, jer je diplomirao (na privatnom fakultetu EDUCONS u Sremskoj Kamenici) tek u aprilu 2012. godine, pa u martu 2016. nije nikako mogao da ima „pet godina iskustva na poslovima za koje se zahteva visoko obrazovanje“, kao što se traži po zakonu.⁴¹

Da stvar bude čudnija, a pravna nesigurnost veća, novi vršilac dužnosti nije odmah imenovan, a na zvaničnom sajtu Agencije za privredne registre sve do 27. januara 2022. godine „razrešeni“ Milorad Grčić je bio naveden kao zakonski zastupnik, jer ni EPS ni Vlada nisu pokrenuli promenu. Mesec i po dana kasnije, Vlada, koja je tada već bila u tehničkom mandatu, a njeni članovi uveliko u izbornoj kampanji, konačno je imenovala novog v.d. direktora.⁴²

Šta god da je tome bio razlog, veoma zanimljiv prilog ovom slučaju dalo je i resorno ministarstvo, pa ostaje da se vidi da li „ministri imaju moć“, tamo gde je građani nisu imali u dovoljnoj meri. Ministarstvo rudarstva i energetike podnelo je 20. decembra 2021. godine krivičnu prijavu protiv Milorada Grčića i još četiri osobe zbog zloupotrebe ovlašćenja, uz tvrdnju da je tako ovom preduzeću pričinjena šteta od preko pola milijarde evra, i da je to ugrozilo bezbednost države.⁴³ Sudeći po izjavama državne sekretarke ovog ministarstva, to nije jedina krivična prijava – one su „zbog nezakonitog v.d. stanja“ podnete protiv njega i još dva direktora (Bajatović i Dukić) „na početku“ (verovatno mandata ministarke, to jest, 2020).⁴⁴

Ukoliko tužilaštvo zaista bude podiglo optužnice protiv građana koji se lažno predstavljaju kao direktori javnih preduzeća, to bi zaista moglo da pokrene stvari sa mrtve tačke. Istina, ni državna sekretarka nije imala naročiti optimizam već je samo izrazila „veru da će nadležni organi proveriti krivične prijave koje je podnelo Ministarstvo“. Inače, krivičnu prijavu protiv Grčića je zbog havarije podnela i nevladina organizacija RERI.⁴⁵

Bitno je naglasiti da ukoliko tužilaštvo bude radilo svoj posao, nezakoniti v.d. status nije prepreka za krivično gonjenje zbog nanošenja štete preduzeću. Iako Grčić i ostali nezakoniti direktori nisu imali nikakva veća prava da upravljaju preduzećima nego bilo koji drugi građanin, oni mogu krivično da odgovaraju jer se „službenim licem smatra se i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova“.⁴⁶

Nova energetska kriza koja je, kako se čini, izgledna već u zimu 2022, ne samo kao posledica lošeg upravljanja EPS-om, već i napada Rusije na Ukrajinu i zapadnih sankcija prema Rusiji⁴⁷, možda će biti dobar podsticaj da se temeljno ispita odgovornost prethodnih upravljača ovim sistemom. Međutim, izgledi da ta istraga obuhvati sve one koji su odgovorni za nastanak štete nisu veliki. Naime, kao što postoje krivična dela za koja mogu da odgovaraju nezakoniti direktori, postoji i jedno koje bi trebalo da obuhvati i sva članove Vlade, a u najmanju ruku ministre privrede, jer su „propuštanjem dužnosti nadzora ili na drugi način očigledno nesavesno postupali u vršenju službe, iako su bili svesni ili su bili dužni i mogli biti svesni da usled toga može nastupiti ... imovinska šteta“ (opis krivičnog dela „nesavestan rad u službi“ iz člana 361. Krivičnog zakonika).

Ko upravlja državnom upravom

Slično kao i kod javnih preduzeća, samo mnogo ranije, i državna uprava Srbije je krenula nevoljnim i neuspelim putem profesionalizacije. Zakon o državnim službenicima iz 2005.⁴⁸ zamišljen je kao način da se obezbedi zapošljavanje na konkursima, ne samo „običnih“ službenika, već i samih vrhova uprave – pomoćnika ministara i direktora posebnih upravnih organizacija. Dotadašnja „postavljena lica“, koje je Vlada mogla da odabere odakle god, trebalo je da zamene „službenici na položaju“, sa propisanim visokim kvalifikacijama. Rokovi za to su pomerani više puta, sve do kraja 2010, ali se tada nije dogodilo ništa. Neki pomoćnici su izabrani na konkursima, a veći deo je Vlada nastavila da postavlja po starom, koristeći se „kreativnim tumačenjem“ prelaznih odredaba zakona.⁴⁹

U međuvremenu, ovo pitanje je zauzimalo sve značajnije mesto u izveštajima Evropske komisije⁵⁰, pa je Zakon više puta preciziran ili su postavljeni novi rokovi. Jedan takav rok je istekao 30. juna 2019, ali se ponovo nije dogodilo ništa, osim što je u jednom trenutku oko 70% uprave prešlo iz zakonitog u nezakonito v.d. stanje.

Izmenama zakona iz 2014 uveden pojam vršilaca dužnosti, i propisan je minimum stručnosti koji moraju da ispunjavaju.⁵¹ Tim odredbama (član 67a) je propisano da „vršiocu dužnosti prestaje dužnost istekom perioda na koji vršilac dužnosti može biti postavljen ... i položaj ostaje nepopunjen do postavljenja državnog službenika na položaj u konkursnom postupku“. Dakle, nema nikakvog osnova da se tumači da bi v.d. stanje moglo da se produžava u nedogled.

Da neispunjavanje obaveze nije slučajnost, već namera, pokazuje ne samo praksa, već i izjave, na primer one koja je premijerka dala 1.7.2019,⁵² kada je o v.d. stanju govorila kao o poželjnoj praksi, jer „imaju mnogo više motivacije da još bolje rade“, a „kad neko postane pomoćnik ministra a nije v.d. postoji jako malo mogućnosti... da ga promenite...“.

Nije mnogo prošlo dok nismo došli do tačke kada ni održavanje v.d. stanja nije bilo dovoljno. Pošto se v.d. – ovi u državnoj upravi moraju postavljati na svakih šest meseci (prvi put) ili tri meseca (drugi put), a reč je o blizu 300 položaja, u jednom trenutku su u Vladi spoznali da se može i bez toga. Kada baš zatreba, Vlada je posezala za kršenjem ne samo pravnih, nego i zakona fizike. Tako je Vlada, na sednici održanoj 15. aprila 2021. postavila Filipa Radovića na položaj vršioca dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine, na tri meseca, ali počev od 9. oktobra 2020. Da bi valjda bilo manje primetno, na sednici održanoj 7 dana kasnije, Radović je ponovo postavljen na tri meseca, ovaj put počev od 10. januara 2021.⁵³ Ista osoba je inače čak 20 puta bila postavljana za vršioca dužnosti direktora.

Odluka o retroaktivnom postavljenju za period od 9. oktobra 2020. dobija posebno na značaju u kontekstu činjenice da je upravo u ovom periodu, novembra 2020, otkaz na mesto načelnika za pitanja kvaliteta vazduha u Agenciji za zaštitu životne sredine dobio uzbunjivač Milenko Jovanović⁵⁴. Jovanović je, inače, ukazivao da je otkaz dobio zato što se suprotstavio odluci direktora da se bez odobrenja stručnjaka menjaju i ublažavaju kriterijumi za ocenjivanje kvaliteta vazduha. Agencija je tada navela da je zaposleni otpušten zbog toga što „nije obezbedio adekvatno održavanje većine mernih stanica, koje su zbog toga nedopustivo zapuštene“. Jovanović je na posao u Agenciju vraćen na osnovu privremene mere marta 2021⁵⁵. Godinu dana kasnije, sud je i meritorno poništio nezakonito rešenje žalbene komisije.⁵⁶ Ostaje da se vidi da li će novi postupak uopšte biti vođen i hoće li u njemu biti uzeta u obzir i činjenica da je otkaz svakako bio nezakonit, ako ništa drugo, a onda zbog toga što je tu odluku donelo lice koje nije bilo ni direktor ni zakoniti vršilac dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine.

U pokušaju da stane na put ovoj pojavi Transparentnost Srbija je 22.4.2021. i koristeći ovaj očigledan primer kao moguću prekretnicu, pozvala Republičko javno tužilaštvo da zbog povrede zakona na štetu javnog interesa podnese tužbu, odnosno pokrene upravni spor za osporavanje zakonitosti rešenja Vlade o retroaktivnom postavljenju na položaj vršioca dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine Filipa Radovića.⁵⁷ Četiri dana kasnije, RJT je zatražilo dokaze – sporna rešenja Vlade Srbije.⁵⁸ Nakon što ih je dobilo⁵⁹, tužilaštvo se već duže od godinu dana ne oglašava.

- 1 <https://novaekonomija.rs/arhiva-izdanja/broj-77-januar-2021/javna-preduze%C4%87a-bla-go-ili-no%C4%87na-mora>
- 2 <https://www.istinomer.rs/izjava/u-nase-vreme-se-smanjio-broj-zaposlenih-u-javnim-sektoru/>
- 3 <https://www.juznevesti.com/Politika/Radnici-javnih-preduzeca-se-zale-na-SNS-zbog-sigurnih-glasova-pravnici-ih-upucuju-na-policiju.sr.html>
- 4 [https://www.preugovor.org/upload/document/preugovor-20201113-alarm-sr-web_\(1\).pdf](https://www.preugovor.org/upload/document/preugovor-20201113-alarm-sr-web_(1).pdf), str. 21.
- 5 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elementi-zarobljene-drave-u-Srbiji-A5.pdf
- 6 <https://novaekonomija.rs/arhiva-izdanja/broj-10-maj-2014/kako-se-u-javnim-preduze%C4%87i-ma-zakoni-kr%C5%A1e-bez-posledica>
- 7 <https://www.danas.rs/sport/cifre-davanja-drzave-zvezdi-i-partizanu-ostale-u-fijoci/>
- 8 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3848849/drzavne-firme-bez-kupca-sudbina.html>
- 9 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/bfmi-medijske-slobode-u-srbiji-u-padu-vlast-koristi-telekom-da-vlada-trzistem/>
- 10 <https://www.privreda.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Spisak-JP-I-DK-Za-Sajt-Avgust-2017.pdf>
- 11 <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=osnivaac#jpreduzeca>
- 12 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/stevanovic-ministarstvo-privrede-uskoro-soft-ver-za-digitalizaciju-nadzora-nad-lokalnim-javnim-preduzecima/>
- 13 <https://pescanik.net/zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-sta-mora-a-sta-ne-sme-da-se-menja/>
- 14 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2012/3845-12Lat.pdf>
- 15 <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efeki%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>
- 16 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1t-vu_jun_2022.pdf
- 17 <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Efeki%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf>
- 18 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/15/1/reg>
- 19 <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Politi%C4%8Dki%20uticaj%20na%20JP%20i%20medije.pdf>
- 20 <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Razre%C5%A1enje%20v.d.%20stanja.pdf>
- 21 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnom_vlasni%C5%A1t-vu_jun_2022.pdf
- 22 <https://www.novosti.rs/vesti/politika/925396/novi-trafo-stigao-dolice-kod-sjenice-predsednik-vikend-obecao-vec-danas-ispunjeno>

23 Lažno predstavljanje Član 329

(1) Ko se u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist ili da drugom nanese kakvu štetu, lažno predstavlja kao službeno ili vojno lice ili neovlašćeno nosi kakve znake službenog ili vojnog lica, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.

(2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i ko izvrši kakvu radnju za koju je ovlašćeno da izvrši samo određeno službeno ili vojno lice.

<https://www.paragraf.rs/propisi/krivicni-zakonik-2019.html>

Namera pribavljanja koristi, kada je reč o direktorima ili vršiocima dužnosti direktora kojima je istekao mandat može se ogledati i samo u tome što bez osnova primaju platu direktora.

24 Na primer, <https://pretraga2.apr.gov.rs/EnterpriseWebSearchWeb/Details/Details?beid=1096223&rnd=0C0AB3CADB20497C07C155407410FBF14E00E43E>

25 https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prigovor_APR-u.pdf

26 Na primer, https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/drzavna_lutrija_min.pdf

27 <https://www.sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa>

28 <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sud-mira-petrovic-nije-direktor-ponistena-resenja-o-suspenzijama-radnika-poste/mvx3qtf>

29 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/525707/kadrovska-resenja0036-cyr.zip>

30 <https://www.blic.rs/biznis/saznajemo-vlada-razresava-bahatu-miru-petogodisnju-vladavinu-u-posti-srbije-obelezila/eemt2f>

31 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa.VKS.v.d.direktora_JP.pdf

32 <https://www.sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa/download/id/231475/file/odluka>

33 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_VKS_o_ZoJP.pdf

34 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html

35 <https://www.sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa/download/id/86699/file/odluka>

36 <https://www.vreme.com/vreme/4578015/>

37 <https://rs.n1info.com/vesti/vucic-pozvao-grcica-na-odgovornost-ne-znam-sta-bih-ti-rekao-mico/>

38 <https://insajder.net/arhiva/vesti/vucic-o-preporuci-mmf-da-srbija-ukine-v-d-stanja-direktora-javnih-preduzeca-ja-ne-dam>

39 <https://rs.n1info.com/biznis/a440913-smene-u-eps-u/>

40 <https://www.blic.rs/biznis/vesti/smene-u-javnim-preduzecima-vucic-nezadovoljan-plasmanom-srbije-na-duing-biznis-listi/47btbtn>

41 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12177-saoptenje-ts-povodom-otvaranja-pitanja-rukovodjenja-eps-om>

42 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/615223/kadrovska-resenja0119-cyr.zip>

43 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ministarstvo-krivicna-prijava-podneta-protiv-milorada-grcica-srdjana-alimpijevica-i-jos-tri-lica/>

44 <https://www.mre.gov.rs/lat/aktuelnosti/saoptenja/nadlezni-organi-ce-utvrditi-sta-se-desava-lo-u-eps-u--rudari-nisu-odgovorni--oni-su-spasli-sistem>

45 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/reri-podneo-krivicnu-prijavu-proriv-milorada-grcica/>

46 Krivični zakonik, član 112.

47 <https://www.glasamerike.net/a/srbija-ukrajina-ekonomija-posledice-energenti-inflacija/6620488.html>

- 48 <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2013/0550-21791304185L.pdf>
- 49 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6540- +>
- 50 <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>
- 51 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6408->
- 52 <https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/audio/brnabic010719.mp3>
- 53 <https://pescanik.net/v-d-lice-f-r-u-vremeplovu-vlade-srbije/>
- 54 <https://www.novosti.rs/drustvo/vesti/948707/upozorio-greske-merenju-zagadjenog-vazdu-ha-dobio-otkaz-milenko-jovanovic-otpusten-agencije-zastitu-zivotne-sredine>
- 55 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/4293006/uzbunji-vac-povratak-na-posao.html>
- 56 <https://nova.rs/vesti/drustvo/kako-je-milenko-pobedio-vladu-srbije-brutalno-kršenje-zakona/>
- 57 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_RJ%D0%A2_-_retroaktivna_re%C5%A1enja.pdf
- 58 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/RJT-_obavestjenje_povo-dom_tu%C5%BEbe_u_upravnom_sporu.pdf
- 59 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_RJT_-_vd_direktor.pdf



BCBP

Beogradski centar
za bezbednosnu politiku

bezbednost.org