

*Др Милан Рапајић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 35.07:347.736/.739
DOI: 10.46793/XVIIIMajsko.701R*

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА ПОЛОЖАЈ И ДЕЛАТНОСТ АГЕНЦИЈЕ ЗА ЛИЦЕНЦИРАЊЕ СТЕЧАЈНИХ УПРАВНИКА*

Резиме

У раду се прво обраћа пажња на вршиоце управне делатности, указивањем да је министарствима ова делатност главна, за разлику од других вршилаца којима је та делатност споредна. Међу тим другим вршиоцима управне делатности су и јавне агенције. Оне су сада релативна новина у правном систему Србије. Кровни закон је Закон о јавним агенцијама из 2005. године, којим се регулишу њихова основна питања положаја, делатности и организације. Јавне агенције су по правилу осниване посебним законима из појединих области. Такав је случај и са Агенцијом за лиценцирање стечајних управника, чији се положај, делатност и организација у раду анализирају краћим приказом и коментаром Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

Кључне речи: *вршиоци управне делатности, јавне агенције, Агенција за лиценцирање стечајних управника.*

1. О вршиоцима управне функције

У својству вршиоца управне функције у правном систему Србије могу се јавити различити субјекти. Некима од њих је вршење управне функције главна делатност, док је другима управна функција акцесорна њиховој (некој другој) главној делатности. У вршиоце јавне управе (шири појам од државне управе) спадају државни и недржавни вршиоци те функције. Министарства, органи управе у саставу министарстава, управне тј. посебне организације, Народна скупштина Републике Србије – законодавна власт, судска власт, Влада и председник Републике – извршна власт, Народна банка Србије (која се често у

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2022. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

економској литератури назива монетарном влашћу), предузећа, установе, јавне агенције, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе као и појединци (пример за то су јавни бележници) чине субјекте јавне управе. Ти субјекти се даље могу поделити на оне који потпадају под државну управу – то су пре свега министарства, други органи управе и управне односно посебне организације. Скупштина, Влада, шеф државе и судови односно у Србији (једноступено) управно судство представљају државне неуправне органе. Међу недржавне вршиоце управе убрајају се Народна банка Србије, јавна предузећа, јавне установе, јавне агенције, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе и појединци (ту се мисли на јавне бележнике).

Субјекти који се у правном систему Србије јављају као вршиоци управне функције (било да им је то главна или споредна делатност), по својој правној природи су веома различити. Тако се указује на различите критеријуме класификовања, а узимајући у обзир те критеријуме, класификација вршилаца управе може бити на органе и организације, на централне и нецентралне, на главне и остале, и на државне и недржавне. За потребе рада издвајамо поделу на државне вршиоце управе и недржавне вршиоце управе. Главни државни вршилац управе су министарства, а поред њих ту су и други органи управе у саставу министарства и посебне организације. Међу државне, али неуправне органе убрајају се већ поменуте Народна скупштина, Влада, али и председник Републике и судови. Запазићемо да се у недржавне вршиоце управе убрајају поред Народне банке Србије, јавна предузећа, јавне установе, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе и појединци, али и јавне агенције. За органе управе вршење управне функције је инхерентно, то им је основна делатност, док је државним неуправним органима вршење управе споредна делатност. Дакле по правилу, недржавним вршиоцима управе вршење управне функције је акцесорна делатност. Основна делатност недржавних вршилаца управне функције је неауторитативног карактера. Међу недржавним вршиоцима управе су поменуте јавне агенције. Као и други недржавни вршиоци управе (у које смо их сврстали) јавне агенције могу вршити управну функцију ако и само ако дође до преноса државних овлашћења – управних прерогатива. Тада ће јавне агенције (на републичком, покрајинском или на нивоу локалне самоуправе) партиципирати у обављању типичних државних активности. Ипак, јавне агенције ни тада неће добити статус државних органа и организација.

Према томе да ли је вршење управе њихова основна делатност или је реч о споредној делатности, вршиоци управне функције се могу поделити на главне и остале. Јавне агенције спадају у остале вршиоце управе¹.

¹ Подсећања ради, у остале вршиоце управе могу се убројати управне, односно посебне организације, државни неуправни органи, Народна банка Србије, предузећа, установе, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе и појединци. Када је реч

Јавне агенције² представљају релативну новину у правном систему Србије чији је општи правни режим регулисан Законом о јавним агенцијама.³ Јавна агенција,⁴ као организација, оснива се⁵ за вршење развојних, стручних, односно

о појединцима односно грађанима у Уставу су такође наведени као могући вршиоци јавних овлашћења. Ту се пре свега мисли на јавне бележнике.

² „У важећем систему Србије, у јавноправном непрофитном смислу (остављајући тако по страни различите профитне – пословне, односно трговачке агенције) агенције се појављују у два главна облика: (1) Као облик органа државне управе, у рангу тзв. управно-стручних („посебних“) државних организација, а по изузетку и као орган управе у саставу другог државног органа управе – то су управне (државне) агенције (2) Као стручна јавна тела изван структуре државног (управног) апарата које обављају одређене послове у општем интересу – то су јавне агенције. Нарочит независан положај међу јавним агенцијама имају тзв. регулаторна јавна тела.“ Томић, З., *Управне и јавне агенције у Србији – класификација и правни положај*, Право и привреда, бр. 5-8/2008, стр. 416.

³ Закон о јавним агенцијама (Сл. гласник РС, бр. 18/2005, 81/2005 - испр. и 47/2018).

⁴ „Традиционална терминологија присутна у управном праву Србије почива на германским називима, те се субјекти којима је управна функција основна делатност називају органима управе (*Verwaltungs organ*). У Француској се субјекти који се баве управним пословима називају заједнички – управама (*administration*), при чему се користе и називи појединих облика управе као што су министарства и сл. За разлику од европских континенталних држава, у англосаксонским земљама се израз „орган“ не употребљава за вршиоце управне делатности, већ термин „агенција“. При томе се не може ставити пуни знак једнакости између немачког израза „орган“ и енглеског „агенција“, али се у суштини ради о истим субјектима. Стога се може рећи да је порекло израза „јавна агенција“ из англосаксонског права, а користи се и у земљама у којима је у употреби енглески језик и њиме се означавају субјекти који врше управну делатност, а које бисмо ми назвали органима управе. Назив „агенција“ је код нас преузет из материјала писаних енглеским језиком. У току ове деценије више пута су спровођене „реформе државне управе“, а углавном са препорукама различитих међународних организација и тела, пошто су материјали ових организација писани углавном на енглеском језику, будући да у Америци и Великој Британији агенција представља синоним за органе управе и једину ознаку за ове субјекте по први пут је у нашу терминологију ушао и израз „агенција“. Међутим, за разлику од наше земље у којој се већ дуго користи традиционална европска терминологија, у енглеском језику ово представља једино име за органе управе, а термин „*administrative organ*“ се у овим земљама не користи, шта више био би бесмислен. Уместо да агенције из оваквих текстова једноставно преведу са термином „орган управе“, неки наши законописци су помислили да су агенције неки нови субјекти, који треба да постоје поред органа управе. Тако је дошло до стварања трећих субјеката који могу да чине део система државне управе.“ Милков, Д., *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2020, стр. 83.

⁵ Тако професор Зоран Томић истиче да су разлози оснивања јавних агенција вишеструки: „(1) повећање броја и врста задатака и послова јавне управе; (2) непрекидно усложњавање управних активности; (3) оне су и организациони одговор на неопходност поједностављења управних процедура, на делимичну дерегулацију у појединим сферама – тамо где је важно брже реаговање, већа оперативност рада; (4)

регулаторних послова, међутим, поједина питања у вези са положајем јавне агенције могу бити уређена другачије него што је то предвиђено Законом о јавним агенцијама. Када развојни, стручни и регулаторни послови не изискују сталан и непосредан политички надзор и када јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, посебно када се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга.

Уводном одредбом Закона о јавним агенцијама прописано је да за њено оснивање оснивач мора бити овлашћен посебним законом. Такође, посебним законима основане су јавне агенције регулаторног типа, као на пример: Регулаторно тело за електронске медије – РЕМ⁶.

Послови јавних агенција су различити и могу се поделити на изворне и поверене. Осим тога, јавне агенције те послове могу вршити и кумулативно. На основу посебног закона и то актом о оснивању утврђени су конкретни послови сваке јавне агенције. Развојни, стручни и регулаторни послови представљају изворне послове јавних агенција. Актом о оснивању може се предвидети да јавне агенције могу обављати и друге послове поред наведених изворних.

Сагласно циљу због кога су основане, јавне агенције врше развојне и стручне послове. Подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга јавне агенције додељивање и распоређивање финансијских подстицаја, предузимање мера на које је јавна агенција овлашћена посебним законом и од других послова одређених актом о основању јавне агенције, а на основу посебног закона, су примери развојних послова. Разнородност је особеност стручних послова. Регулаторни послови јавних агенција, као што им и само име каже, су номотехничког карактера, односно огледају се у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката законодавне и извршне власти. Они су, такође, истог назива као и акти органа државне управе. Дакле, реч је о правилницима, наредбама и упутствима.

Управни одбор јавне агенције доноси прописе и објављује их у службеном гласнику. Ипак, јавна агенција није у потпуности слободна у доношењу прописа. Наиме, пре њиховог објављивања јавна агенција је у обавези да од

околност да су органи државне управе преоптерећени, да све чешће немају довољно времена а ни знања, искуства и ширине за обављање нових и друштвено осетљивих управних послова (примерице за издавање одређених дозвола од ширег друштвеног значаја / тако у области радиодифузије – додељивање фреквенција, тј. емитерских дозвола/ надзор у предвиђеним типовима ситуација); (5) тражење нових, погоднијих и прилагодљивијих форми технократско-функционалне децентрализације јавне управе у савремено доба са унапређеним системом управљања; (6) јавне агенције се појављују као нов облик стваралачког, али и прагматичног комбиновања доношења прописа (регулаторног подзаконског ранга) и њиховог извршења; (7) исказују се као суптилнији и посреднији инструмент сталног и дозирањог државног утицаја на тржиште.“ Томић, З., *Опште управно право*, Београд, 2018, стр. 184.

⁶Закон о електронским медијима (Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 6/2016 - др. закон и 129/2021).

министарства у чијем су делокругу послови јавне агенције прибави мишљење о уставности и законитости. С друге стране, министарство има обавезу да јавној агенцији достави образложени предлог како да пропис усагласи са уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине или Владе. У случају да јавна агенција не поступи по предлогу министарства, надлежни управни ресор је у обавези да оснивачу предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката, али и да покрене поступак за оцењивање уставности и законитости прописа. На основу чл. 43 Закона о јавним агенцијама, решење о обустави од извршења прописа ступа на снагу када се објави у Службеном гласнику Републике Србије и престаје да важи ако оснивач у наредних 15 дана не покрене поступак за оцењивање уставности и законитости прописа.

Као јавно овлашћење, поверени послови се јавној агенцији додељују односно поверавају посебним законом. Ти поверени послови су доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, решавање у првом степену у управним стварима, издавање јавних исправа и вођење евиденција. Јавне агенције се као вршиоци управе у српском правном систему иступају у том својству само када им се управна овлашћења повере посебним законом односно овлашћење за доношење управних аката у првом степену, вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа. Директор јавне агенције, односно лице које овласти доноси решење у управном поступку. Јавна агенције иначе могу имати и своје подручне јединице⁷ па се и решења тих јединица сматрају првостепеним решењима.

На нивоу Републике, акт којим се оснивају јавне агенције је закон, а у име оснивача права врши Влада. Посебним законом, ова питања могу и другачије бити решена. Права која врши оснивач јавне агенције су непреносива.

Јавне агенције могу основати и други нивои територијалног организовања односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Јавним агенцијама је загарантована самосталност у раду и Влада не може усмеравати њихов рад, што последично доводи до немогућности усклађивања рада агенције са радом органа државне управе.

Јавне агенције могу се финансирати на два начина, а то су из цене коју плаћају корисници услуга, поклони, спонзорства, али из буџета Републике Србије.

Управни одбор и директор су основни органи јавних агенција. Посебним законом може се прописати постојање других или различитих органа са другачијим делокругом од делокруга одређеног Законом о јавним агенцијама.

⁷ Тако на пример Агенција за реституцију има подручне јединице у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу.

2. Положај и делатност Агенције за лиценцирање стечајних управника

Као и одређен број других агенција, тако је и Агенција за лиценцирање стечајних управника основана истоименим законом.⁸ „И управо у циљу креирања професије стечајног управника и стварања званичног регулаторног тела које ће надгледати рад лиценцираних стечајних управника, основана је Агенција за лиценцирање стечајних управника, по моделу канадске агенције за стечај, и као таква јединствена у региону југоисточне Европе.“⁹

Положај Агенције, која има својство правног лица, регулисан је Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, Законом о стечају¹⁰ и Законом о јавним агенцијама. Одредба Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника која регулише положај подручних унутрашњих јединица није изворна, већ је утемељена на основу измена закона. Тако, Агенција има подручну унутрашњу јединицу у седишту органа аутономне покрајине, а остављено је као могућност да Агенција може да образује подручне унутрашње јединице у местима ван свог седишта, у складу са статутом и актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. У Закону о јавним агенцијама наведено је да агенције обављају стручне или регулаторне послове, а то је предвиђено и Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника. Предвиђени су следећи стручни и регулаторни послови Агенције, а то су да она: издаје и обнавља лиценцу за обављање послова стечајног управника, врши стручни надзор над радом стечајног управника, одузима лиценцу за обављање послова стечајног управника и изриче друге мере прописане овим законом и законом којим се уређује стечај, издаје обавезујућа упутства стечајним управницима када је то потребно ради уједначавања примене прописа којима се уређује стечај, води именик стечајних управника, припрема предлог националних стандарда за управљање стечајном масом и предлог кодекса етике стечајних управника и послове стечајног управника, у складу са законом којим се уређује стечај. Поједине послове, као што је на пример, издавање лиценце за обављање послова стечајног управника, Агенција обавља као поверене послове.¹¹

⁸ Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника (Сл. гласник РС, бр. 84/2004, 104/2009 и 89/2015).

⁹ Гаћеша, В., *Регулаторна улога АЛСУ у развоју професије стечајног управника*, Право и привреда, бр. 5-8/2009, стр. 356

¹⁰ Тако се у чл. 23 ст. 1 Закона о стечају наводи: „Лиценцу за обављање послова стечајног управника издаје овлашћена организација решењем о издавању лиценце.“ У овом законском акту не помиње се, није законска категорија Агенција за лиценцирање стечајних управника, али се зна да је реч о њој, јер само она представља у правном систему Србије, овлашћену организацију која решењем издаје лиценце.

¹¹ Послове стечајног управника Агенција обавља у стечајним поступцима који се спроводе над правним лицима која су са већинским јавним или друштвеним капиталом,

Када врши стручни надзор, Агенција је у обавези да провери да ли стечајни управник обавља послове у складу са прописима којима се уређује стечај. Стручни надзор обухвата, по закону, увид и анализу извештаја, документације и осталих података које је стечајни управник дужан да доставља у складу са прописима којима се уређује стечај или на захтев Агенције, затим, вршење непосредног надзора у просторијама стечајног управника и то увидом у акте, пословне књиге, базе података, изводе са рачуна, кореспонденцију и друга документа; узимање изјава од стечајног управника и лица запослених или ангажованих у канцеларији стечајног управника, као и од лица запослених код стечајног дужника или на други начин ангажованих у стечајном поступку, осим ако су та лица законом или другим прописом обавезана на чување пословне или друге тајне; као и предузимање других радњи за које Агенција оцени да су неопходне у обављању стручног надзора. Агенција може да изрекне опомену, јавну опомену, новчану казну, а као најтежу санкцију и одузимање лиценце, у поступку вршења стручног надзора када се утврди да стечајни управник није обављао послове у складу са прописима којима се уређује стечај.

Супервизор¹², дисциплинско веће¹³ и директор Агенције представљају овлашћена лица и органе за вршење стручног надзора.

Законски је прописана обавеза стечајног управника да у поступку пред дисциплинским већем пружи све потребне податке и омогући увид у сва документа од значаја за спровођење поступка. Детаљно је уређен и извештај супервизора. Он започиње испитивањем рада стечајног управника по службеној дужности или по притужби трећег лица. О извршеном испитивању рада стечајног управника супервизор саставља извештај којим констатује да не постоје неправилности у раду стечајног управника, а у случају да утврди постојање неправилности у раду, предлаже покретање дисциплинског поступка. Уколико супервизор током испитивања рада стечајног управника утврди постојање неправилности мањег значаја које се могу отклонити, он ће стечајном управнику наложити њихово отклањање у примереном року.

као и у поступцима када се током поступка стечаја промени власничка структура стечајног дужника тако да стечајни дужник постане правно лице са већинским јавним капиталом, у складу са законом којим се уређује стечај, чл. 3 ст. 4 Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

¹² Послове супервизора може да обавља лице које је запослено у Агенцији и које има високу стручну спрему, најмање три године радног искуства, положен стручни испит за добијање лиценце за обављање послова стечајног управника, а правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Агенције могу се прописати и други услови које супервизор мора да испуњава.

¹³ Дисциплинско веће је састављено од пет чланова. Састав и начин именовања дисциплинског већа ближе прописује Управни одбор Агенције посебним актом. Супервизор не може бити члан дисциплинског већа у предмету у коме је вршио стручни надзор.

Уколико стечајни управник поступи у складу са налогом, супервизор ће у извештају констатовати да су утврђене неправилности отклоњене и да нема основа за покретање дисциплинског поступка. Уколико је у извештају супервизора констатовано да не постоје неправилности у раду стечајног управника или да су оне отклоњене, супервизор ће доставити извештај стечајном управнику и подносиоцу притужбе, ако је испитивање рада започето по притужби трећег лица. Подносилац притужбе има право приговора у року од три дана од дана пријема извештаја, а о приговору решењем одлучује директор Агенције. Такво решење је коначно и омогућена је његова провера у управном спору.

У случају да је у извештају супервизора утврђено постојање неправилности у раду стечајног управника и предложено покретање дисциплинског поступка, супервизор доставља извештај стечајном управнику и дисциплинском већу, као и подносиоцу притужбе уколико је испитивање рада започето по притужби трећег лица. Уз извештај супервизора дисциплинском већу достављају се и списи предмета ради спровођења дисциплинског поступка. У складу са начелом *audatur et altera pars*, стечајном управнику мора се омогућити да се изјасни о свим наводима из извештаја супервизора и да изнесе чињенице и околности од значаја за одлуку дисциплинског већа. Ако није било неправилности у раду стечајног управника, дисциплинско веће доноси решење о обустави поступка, док у случају када се утврди да су постојале неправилности у раду стечајног управника, решењем ће изрећи једну или више мера: опомену, јавну опомену, новчану казну, а као најтежу санкцију и одузимање лиценце.¹⁴ Решење се доставља стечајном управнику и супервизору који је вршио стручни надзор (као и подносиоцу притужбе када је испитивање рада започето по притужби трећег лица). Против овог решења не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор.¹⁵

Законски се разликују лакше и теже повреде дужности стечајног управника. Лакша повреда дужности јесте мањи пропуст и неправилност у раду стечајног управника и повреде прописа којима се уређује стечај које немају значајан негативан утицај нити последице на стечајну масу, повериоце или трећа лица. Тежа повреда дужности јесте већи пропуст и неправилност у раду стечајног управника и повреде прописа којима се уређује стечај које имају

¹⁴ Дисциплинско веће одлуке доноси већином гласова свих чланова, осим у случају одлуке којом се изриче мера одузимања лиценце која се доноси једногласно.

¹⁵ У бројним управним областима, што је већ констатовано у теорији, па тако и у поступку пред Агенцијом за лиценцирање стечајних управника „предвиђено је да се жалба не може изјавити против више првостепених управних аката, као што су: решење директора Агенције донето поводом извештаја супервизора о раду стечајног управника (чл. 3г, ст. 7), решење Дисциплинског већа Агенције донетог у дисциплинском поступку (чл. 3д, ст. 7), решење директора Агенције о брисању стечајног управника из именика стечајних управника.“ Лончар, З., *Посебни управни поступци*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2016, стр. 1243.

значајан негативни утицај и последице на стечајну масу, повериоце или трећа лица. Као тежа повреда дужности сматра се и непоступање по налогу супервизора, поновљено или континуирано ускраћивање сарадње овлашћеним лицима Агенције, односно онемогућавање Агенције у вршењу стручног надзора.

Стечајном управнику је могуће одузети лиценцу и избрисати га из именика стечајних управника без спровођења дисциплинског поступка. То може учинити решењем директор Агенције, и то у следећим случајевима, када: 1. стечајни управник поднесе захтев за брисање из именика стечајних управника, 2. стечајни управник престане да буде држављанин Републике Србије, 3. стечајни управник буде правноснажно лишен пословне способности и 4. када је стечајни управник правноснажном пресудом осуђен за кривично дело које га чини недостојним за бављење професијом стечајног управника или за кривично дело за које је забрањена казна преко пет година затвора.¹⁶

Предвиђена је сходна примена одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, и на поступак стручног надзора¹⁷, уколико није другачије прописано законом. На предлог Агенције (а то је најчешће њен директор), министар надлежан за послове стечаја ближе уређује начин и процедуру обављања стручног надзора.

Стручни послови које обавља Агенција могу путем радног ангажмана бити поверени домаћим или страним физичким или правним лицима.¹⁸

¹⁶ Директор Агенције доноси решење о брисању стечајног управника из именика стечајних управника у случају смрти стечајног управника и одузимања лиценце у дисциплинском поступку који спроводи дисциплинско веће, чл. 3ж, ст. 2, Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

¹⁷ „Следствено наведеном, јасно је да надзор над радом лиценцираних стечајних управника ни у ком случају није инспекцијски надзор, већ врста контроле коју обавља АЈСУ као регулаторно тело у циљу обезбеђења законитости поступања и унапређења професије стечајног управника – дакле то је стручни надзор – термин који наше законодавство не употребљава ни у једном закону. У оваквом контексту се поставља питање: на који начин АЈСУ може да обавља послове које јој је држава поверила законом а који нису инспекцијски послови већ послови стручног надзора над радом лиценцираног стечајног управника? Ова врста надзора односи се превасходно на контролу поступања стечајних управника у складу са Законом о стечајном поступку, Националним стандардима и Кодексом етике.“¹⁷ Гаћеша, В., *нав. чланак*, стр. 357.

¹⁸ У том смислу донет је Правилник о избору лица која обављају послове у име и за рачун Агенције за лиценцирање стечајних управника као стечајног управника (од 05.11.2015. године). Тим Правилником прописани су поступак и критеријуми за избор повереника лица, која обављају послове у име и за рачун Агенције као стечајног управника у стечајним поступцима који се воде над правним лицима у већинској јавној или друштвеној својини, односно ограничења о ангажовању ових лица. За повереника се могу бирати лица која се налазе на листи активних стечајних управника Агенције за лиценцирање стечајних управника. Повереник стечајног управника ангажује се одмах, а најкасније у року од 5 радних дана након пријема решења о отварању стечајног

За разлику од органа управе који се финансирају из буџета Републике Србије, јавне агенције, па тако и Агенција за лиценцирање стечајних управника, (посебно када је реч о оснивању), било је предвиђено да се она финансира из буџета Републике Србије, али и донација, прилога и спонзорстава домаћих и страних физичких и правних лица. С друге стране, средства за рад Агенције обезбеђују се из прихода које оствари обављањем послова из своје надлежности, донација, прилога и спонзорства домаћих и страних правних и физичких лица, као и других извора, у складу са законом.¹⁹

Закон о јавним агенцијама пружа могућност да јавна агенција може имати и друге органе или називе органа у односу на то како су они названи у том законском акту. Ипак, Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника остао је веран терминологији „кровног“ закона, па су као органи установљени: управни одбор и директор. Према изворном решењу закона постојао је и надзорни одбор.²⁰

Управни одбор се састоји од председника и четири члана, које именује и разрешава Влада Републике Србије, на предлог министра надлежног за послове привреде. Мандат председника и чланова траје пет година. У надлежност управног одбора спадају следећи послови: доношење статута, доношење годишњег програма рада, доношење годишњег финансијског плана, усвајање финансијског извештаја, усвајање годишњег извештаја о раду Агенције, доношење и других општих аката Агенције, доношење других општих аката, у складу са законом, доношење пословника о раду, обављање других послове, у складу са законом и статутом. Из текста сада важећег Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника обрисана је тач. 5 ст. 1 чл. 8, којом је било

поступка од стране Агенције за лиценцирање стечајних управника. Иако Закон о стечају на јединствен начин уређује поступак стечаја за све привредне субјекте, исти прави разлику између стечајева који се спроводе над правним лицем у приватној својини и стечајевима који се спроводе над државним, односно друштвеним предузећима у погледу тога ко води послове, односно ко заступа стечајног дужника у поступку стечаја. Разлика се огледа у томе што правна лица у приватној својини заступају активни лиценцирани стечајни управници по систему случајног одабира, док поступак стечаја над правним лицима са већинским јавним или друштвеним капиталом спроводи Центар за стечај у оквиру ове агенције, при чему је у обављању ових послова могуће ангажовати трећа лица „поверенике“ који обављају послове у име и за рачун Агенције – из образложења Закона о изменама и допунама Закона о агенцији за лиценцирање стечајних управника.

¹⁹ Чл. 6 ст. 2 Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

²⁰ Надзорни одбор су чинили председник и два члана које је именovala и разрешавала Влада Републике Србије, на предлог министра надлежног за послове привреде. Мандат председника и чланова управног одбора је трајао четири године, а два најважнија посла које је надзорни одбор обављао су били надзор над законитошћу рада управног одбора и директора, и прегледање завршног рачуна, извештаја о пословању и утврђивање да ли су сачињени у складу са законом и другим прописима. Надзорни одбор био је регулисан избрисаним чл. 9 важећег Закона.

предвиђено да управни одбор доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. То је сада надлежност директора Агенције.²¹

Други орган Агенције јесте директор²² који се именује и разрешава у складу са законом којим се уређују јавне агенције. Критеријуме и мерила у погледу стручне оспособљености које морају испуњавати кандидати за директора Агенције, поставља управни одбор. У делокруг послова директора спада: заступање и представљање Агенције, руковођење Агенцијом и организовање пословања Агенције, предлагање и организација припреме аката које доноси Управни одбор, извршење одлуке Управног одбора и предузимање мера за њихово спровођење, старање о законитости рада и преузимање одговорности за законитост рада и коришћење и располагање средствима Агенције, предлагање годишњег финансијског плана Агенције, састављање годишњег извештаја о раду Агенције, доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Агенцији (како је већ и напред поменуто), доношење решења у поступку вршења стручног надзора над радом лиценцираних стечајних управника у случајевима предвиђеним законом, те обављање и других послова утврђених законом и статутом.²³

Статут представља основни општи акт Агенције, њен „мали устав“. У статуту су садржане норме о називу и седишту, делатности, односно пословима Агенције, органима, делокругу, одговорности и начину одлучивања, заступању и одговорности за обавезе, општим актима и начину њиховог доношења, о поступку измене статута, затим о правима, обавезама и одговорностима запослених и унутрашњој организацији, али и о другим питањима од значаја за рад и пословање Агенције. Влада Републике Србије мора дати своју сагласност на статут Агенције.²⁴

Агенција није потпуно самостална и независна у свом раду, већ за свој рад одговара министарству надлежном за послове привреде, односно Министарство привреде²⁵ врши послове надзора над радом Агенције. Јавност рада Агенције остварује се и преко њене интернет стране на којој се објављује годишњи програм рада и финансијски план Агенције за наредну годину, који су донети у складу са законом којим се уређују јавне агенције у, року од 15 дана од дана њиховог доношења, годишњи извештај о раду и финансијски извештај, који су усвојени у складу са законом којим се уређују јавне агенције,

²¹ Чл. 8 Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

²² Агенција за лиценцирање стечајних управника има уже организационе јединице, а то су центри чији руководиоци, такође, носе назив директора. Реч је о Центру за стечај, Центру за координацију и контролу рада унутрашњих организационих јединица, Центру за надзор и развој професије, Центру за опште послове и људске ресурсе и Центру за финансије. У оквиру Центра за стечај постоји Подручна јединица за стечај у Новом Саду. На њеном челу је руководилац.

²³ Чл. 10 Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

²⁴ Чл. 11 Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

²⁵ Видети чл. 4 ст. 1 Закона о министарствима, Сл. гласник, бр. 128/2020.

у року од 15 дана од дана њиховог усвајања, као и други подаци од значаја за спровођење стечајног поступка.²⁶

Агенција за лиценцирање стечајних управника је делимични правни сукcesор раније постојеће Агенције за приватизацију. **Самосталним чланом Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника** (Сл. гласник РС, бр. 89/2015) предвиђено је да **Агенција за лиценцирање стечајних управника** преузима од Агенције за приватизацију сва права и обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву, који су у функцији обављања послова утврђених овим законом, као и потребан број запослених. Такође, за новчана средства са подрачуна Агенције за приватизацију, која су остварена по основу обављања послова стечајног управника у складу са законом којим се уређује стечај, одређено је да се иста преносе на рачун Агенције за лиценцирање стечајних управника.

3. Уместо закључка

У раду Агенције за лиценцирање стечајних управника и регулаторних тела неопходно је обезбедити објективност сваког појединог супервизора. То се чини објективним избором приоритетне групе стечајних управника над којима је планиран и спроведен теренски надзор. Обезбеђено је, такође, и обавештавање јавности и транспарентност у вршењу надзора. Поред давања лиценце, за ову агенцију је битно да обавља континуирано стручни надзор над радом стечајних управника, а на нивоу ове агенције могуће је уочити проблеме у примени Закона о стечају и Кодекса етике стечајних управника. Свакако да агенција у свом раду добија и податке о радњама стечајних управника које имају у себи елементе противправности. Тиме се ствара основ за покретање поступка одузимања лиценце стечајном управнику који је имао озбиљне пропусте у свом раду. Тако се ствара поуздана гаранција за ефикасну примену норми из домена стечајног права.

„Од регулаторних тела се очекује да не реагују само на недостављање извештаја или приговора, већ да активно делују, да посећују стечајне управнике и траже евиденцију и документацију, као и да буду селективна приликом усредсређивања на доказе системског или оперативног неуспеха. Овакав приступ допустиће развој профила ризичних области и ризичних управника, и може се користити за ефикасније усмеравање ресурса регулаторног тела, који ће увек бити ограничени, у оквиру општег плана за побољшање стандарда професије и оптимизацију резултата стечаја. Битним се, такође, сматра то што се овим пружа могућност – и стечајним управницима и регулаторном телу – да извуку корист из ових искустава, и, сарађујући, да примене неопходне промене којима се осигурава да оквир остаје валидан, кредибилан и делотворан.“²⁷

²⁶ Чл. 12 и 12а Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника.

²⁷ Гаћеша, В., *нав. чланак*, стр. 355.

*Milan Rapajić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PUBLIC AGENCIES IN SERBIA WITH REFERENCE TO THE POSITION AND ACTIVITY OF THE BANKRUPTCY SUPERVISION AGENCY

Summary

The paper first pays attention to the performers of administrative activities, pointing out that this activity is the main one for the ministries, unlike other performers for whom this activity is secondary. Among those other performers of administrative activities are public agencies. They are now a relative novelty in the Serbian legal system. The umbrella law is the Law on Public Agencies from 2005, which regulates their basic issues of position, activity and organization. As a rule, public agencies are established by special laws in certain areas. Such is the case with the Bankruptcy supervision agency, whose position, activities and work organization are analyzed in a brief overview and commentary on the Law on the Bankruptcy supervision agency.

Key words: *performers of administrative activities, public agencies, Bankruptcy Supervision Agency.*

Литература

- Гаћеша, В., *Регулаторна улога АЛСУ у развоју професије стечајног управника*, Право и привреда, бр. 5-8/2009
- Лончар, З., *Посебни управни поступци*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2016.
- Милков, Д., *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2020.
- Томић, З., *Управне и јавне агенције у Србији – класификација и правни положај*, Право и привреда, бр. 5-8/2008.
- Томић, З., *Опште управно право*, Београд, 2018.