

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о услугама садржан је у члану 97. став 1. тачка б) Устава Републике Србије, где стоји да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни положај привредних субјеката, систем обављања појединих привредних делатности и економске односе с иностранством, тачки 7) истог става, где је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује облигационе односе и у тачки 17) истог става, у којој је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује друге односе од интереса за Републику Србију.

II. РАЗЛОЗИ И ЦИЉЕВИ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О УСЛУГАМА

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању Република Србија је на себе прихватила обавезу да постепено усклади домаће законодавство с правним тековинама Европске уније. Споразумом је предвиђено да се већ у првој фази хармонизације у домаће право транспонују основни елементи правних тековина везани за унутрашње тржиште и уопште за трговину. Споразум о стабилизацији и придруживању ступио је на снагу 1. септембра 2013, а приступни преговори Републике Србије и Европске уније званично су почели у јануару 2014. Након тога, у јулу 2014, Србија је усвојила програм усклађивања домаћег законодавства с правним тековинама Европске уније. Тим новим програмом је, између осталог, предвиђено да се до краја 2015. године донесе један кровни закон о услугама, којим би се у национално право транспоновала Директива 2006/123/ЕЗ о услугама на унутрашњем тржишту (у даљем тексту: Директива о услугама).

Директива о услугама има за циљ да се из националних права држава чланица елиминишу правила која отежавају односно онемогућавају остваривање слободе кретања услуга на јединственом тржишту. У том смислу Директива о услугама представља средство за хоризонталну дерегулацију односно негативну интеграцију сектора услужних делатности.

Разлози за доношење Закона у услугама су бројни. У формалном смислу, то је свакако императив да се поштује обавеза коју је Република Србија на себе преузела Споразумом о стабилизацији и придруживању. У супстанцијалном смислу, укидање националних баријера за коришћење слободе пословног настањивања и слободе прекограничног пружања услуга треба да допринесе развоју услужног сектора у Републици Србији и да одигра пресудну улогу у интегрисању домаћег тржишта услуга у јединствено тржиште Европског економског простора (у даљем тексту ЕЕП). Сама Директива о услугама, у алинеји 1 Преамбуле, предвиђа да либерализација сектора услуга кроз уклањање националних препрека за слободно кретање услуга треба и сме да се оствари само на начин који обезбеђује основне циљеве саме интеграције, што обухвата равномеран и одржив економски и социјални напредак, висок степен запослености и социјалне заштите, равноправност полова, конкурентност, заштиту животне средине, одржив раст, подизање животног стандарда, те подстицање економске и социјалне кохезије.

У циљеве Закона о услугама убрајају се:

- 1) усаглашеност права Републике Србије с правом Европске уније у области слободе пружања услуга;
- 2) подстицање привредног раста путем либерализације тржишта услуга;

- 3) успостављање нормативног оквира којим се гарантује и штити право на пословно настањивање;
- 4) успостављање нормативног оквира којим се гарантује и штити слобода прекограничног пружања услуга;
- 5) успостављање нормативног оквира којим се гарантују и штите права корисника услуга;
- 6) успостављање нормативног оквира којим се одржава, унапређује и штити висок степен безбедности и квалитета пружених услуга;
- 7) оснивање и успостављање Јединствене електронске контактне тачке (у дањем тексту ЈЕКТ), то јест државног електронског сервиса путем којег сва заинтересована лица могу бесплатно да се обавесте о условима и поступцима за остваривање права на пословно настањивање односно за добијање сагласности за пружање услуга у Републици Србији, а у потоњим фазама развоја ЈЕКТ-а и електронско спровођење управних поступака од значаја за сектор услуга;
- 8) поједностављење управних поступака од значаја за сектор услуга у контексту права на пословно настањивање и слободе прекограничног пружања услуга у Републици Србији;
- 9) успостављање нормативног оквира за административну сарадњу с државама Европског економског простора;
- 10) подстицање саморегулације у услужним делатностима кроз рад професионалних и струковних удружења и организација у циљу очивања и унапређења безбедности и квалитета услуга на тржишту Републике Србије.

Директива о услугама има за циљ дерегулацију то јест укидање услова за обављање одређених услужних делатности, односно услова за добијање сагласности за пружање одређених услуга, којима се у националном праву државе чланице неоправдано ограничавају слободе пословног настањивања и прекограничног пружања услуга. Међутим, услужне делатности које су предмет Директиве о услугама нису уређене једним посебним прописом у Републици Србији, већ се на њих примењује Закон о трговини и општи прописи којима је уређено право на пословно настањивање. Примера ради, ту спадају Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015), те Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 99/2011 и 83/2014). Поред тога, на предметне услужне делатности примењује се у читав низ секторских закона, укључујући, примера ради: Закон о адвокатури („Службени гласник РС”, бр. 31/2011 и 24/2012 – одлука УС); Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС”, бр. 101/2005); Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010 и 38/2015); Закон о задругама („Службени гласник РС”, бр. 57/1989) и Закон о задругама („Службени гласник РС”, бр. 41/1996), оба с бројним изменама и допунама; Закон о ревизији („Службени гласник РС”, бр. 62/2013); Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 – исправка 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14. 145/14; Закон о ветеринарству („Службени гласник РС”, бр. 91/2005, 30/2010 и 93/2012); Закон о туризму („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 – др. закон, 93/2012 и 84/2015); Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Службени гласник РС”, бр. 36/2009); Закон о посредовању у промету и закупу непокретности („Службени гласник РС”, бр. 95/2013). Ни прекогранично пружање услуга није у Србији посебно уређено.

Из овога произлази да доношење кровног закона којим се у српско право транспонује Директива о услугама представља тек први корак ка њеној пуној

имплементацији. Након усвајања Закона о услугама биће неопходно да се укину одређене одредбе једног броја секторских закона које, у супротности с Директивом о услугама и законом којим се та директива транспонује у српско право, на неоправдан начин отежавају или онемогућавају остваривање слободе кретања услуга, то јест пословног настањивања и прекограничног бављења услужним делатностима.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 1–5)

Основним одредбама Нацрта закона о услугама одређује се предмет овог Закона, значење појединих израза који се користе, обухват примене и његов однос према другим законима, као и доказивање испуњености услова за добијање сагласности за пружање услуга у Републици Србији. Ово последње питање тиче се како остваривања права на пословно настањивање, тако и слободе прекограничног пружања услуга, па је из номотехничких разлога издвојено међу основне одредбе.

Члан 1.

Утврђен је предмет овог Закона, што обухвата: право на пословно настањивање, слободу прекограничног пружања услуга, гаранције високог степена безбедности и квалитета услуга, успостављање Јединствене електронске контактне тачке, права корисника услуга, административну сарадња с државама ЕЕП, надзор над спровођењем закона, те друга питања од значаја за право на пословно настањивање и слободу прекограничног пружања услуга. Под државама ЕЕП мисли се на државе које су потписале и ратификовале Уговор о Заједничком европском економском простору (*Agreement on the European Economic Area*). Ту долази 28 земаља чланица ЕУ и три од четири чланице Европске асоцијације за слободну трговину (у ЕФТА) које нису истовремено и чланице ЕУ (Исланд, Лихтенштајн и Норвешка; Швајцарска је потписала овај уговор, али га није ратификовала).

Члан 2.

Утврђена су значења појединих израза који се користе у Закону (став 1.). Пословно настањивање је стварно обављање услужне привредне делатности, без временског ограничења и путем сталне инфраструктуре (тачка 1); седиште је место из кога се стварно управља привредном делатношћу пружаоца услуге (тачка 2); држава седишта је држава у којој се налази седиште пружаоца услуга, што може да буде Република Србија или држава ЕЕП (тачка 3); држава ЕЕП је држава чланица Европског економског простора (тачка 4).

Даље, пружање услуга је самостална услужна привредна делатност која се по правилу обавља уз накнаду (тачка 5), при чему није релевантно да ли накнаду плаћа корисник услуге или неко треће лице. Услугом се сматра и услужна делатност која прати продају, односно служи као подршка за обављање основне делатности која није услужна (рецимо, услуге инсталације, одржавања и сервисирања продате робе).

Потом, пружање мешовите услуге састоји се од најмање две различите самосталне услужне привредне делатности, које пружалац услуга обавља самостално, односно које заједно обављају два или више пружалаца услуга (тачка 6).

Пружалац услуге је држављанин Републике Србије или државе ЕЕП, односно правно лице са седиштем у Републици Србији или држави ЕЕП, које пружа или нуди пружање

услуге (тачка 7). С тим у вези: Запослени не може имати статус пружаоца услуге. Као пружалац услуга може да се квалификује и држава, удружење грађана и друго. Корисник услуге је држављанин Републике Србије или државе ЕЕП, односно правно лице са седиштем у Републици Србији или држави ЕЕП, које користи или има намеру да користи услугу, у било које сврхе (тачка 8). Србија не користи могућност остављену у алинеји 36 Преамбуле Директиве о услугама да појам корисника услуге прошири кориснике из трећих земаља који се затекну на њеној територији. Физичка лица која се квалификују као потрошачи већ уживају заштиту на територији Републике Србије без обзира на држављанство (вид. чл. 5, ст. 1, тач. 1 Закона о заштити потрошача, („Службени гласник РС” бр. 62/2014).

Прекогранично пружање услуге је пружање услуге у Републици Србији или у држави ЕЕП, када пружалац услуге није држављанин државе у којој се услуга пружа нити је пословно настањен на њеној територији (тачка 9); а прекогранично коришћење услуге је коришћење услуге у Републици Србији или у држави ЕЕП, када пружалац услуге није држављанин државе у којој се услуга користи нити је пословно настањен на њеној територији (тачка 10). Пружалац услуге и корисник услуге дефинисани у тачкама 7) и 8).

Под органом јавне власти мисли се на државни орган, орган државне управе, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, лице којем је поверено јавно овлашћење, професионално или струковно удружење или организација, који уређује или надзире пружање или коришћење услуга односно спроводи поступак за добијање сагласности; овим су обухваћени и судови и агенције (тачка 11). Под поступком за добијање сагласности подразумева се сваки поступак пред овако широко схваћеним органом јавне власти у којем се пружаоцу односно кориснику услуге издаје дозвола, одобрење или други правни акт неопходан за обављање услуге односно за њено коришћење, укључујући дозволе, одобрења и друге правне акте којима је условљена регистрација или добијање сагласности за обављање одређене услужне делатности (тачка 12). Услов за добијање сагласности у смислу Закона о услугама треба разумети као сваки услов за пружање или коришћење услуге, који произлази из закона, подзаконског општег акта Републике Србије, општег акта аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, општег акта организације којој су поверена јавна овлашћења, општег акта професионалног или струковног удружења или организације, али не и услов који произлази из колективног уговора (тачка 13). Ова дефиниција треба да обухвати и опште акте синдиката односно удружења послодаваца. Директивом су изричито искључени услови који произлазе из колективних уговора, што треба да обухвати све врсте колективних уговора из чл. 241 Закона о раду, („Службени гласник РС” бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014).

Јавни интерес дефинисан је као општи друштвени интерес, што нарочито обухвата: јавни поредак, јавну безбедност, јавну заштиту, јавно здравље, очување финансијске равнотеже система социјалне заштите, заштиту потрошача, корисника услуга и радника, поштовање начела савесности и поштења у пословним односима, спречавање преварног поступања, заштиту животне средине и здравља животиња, заштиту интелектуалне својине, очување историјске и културне баштине, циљеве социјалне и културне политике (тачка 14).

Под регулисаном професијом мисли се на професионалну делатност за чије обављање се законом или другим општим актом захтева поседовање одређених професионалних или стручних квалификација. То обухвата формално образовање, стручно оспособљавање или радно искуство након завршетка формалног образовања, посебно ако је коришћење професионалним звањем условљено поседовањем ових квалификација, а обављање делатности чланством у професионалном или струковном

удружењу или организацији (тачка 15). Пословна комуникација је свако давање информација у циљу промовисања робе, услуга или пословног угледа правног или физичког лица које се бави привредном делатношћу или регулисаном професијом (тачка 16).

Услуга од општег економског интереса је услуга чији квалитет, услове пружања или цену уређује, надзире или контролише орган јавне власти, у циљу заштите јавног интереса, по правилу због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и уједначеног регионалног развоја. (Упор. Чл. 5, ст. 1, тач. 24) Закона о заштити потрошача, („Службени гласник РС” бр. 62/2014), намерно изостављена енумерација.)

ИМИ систем дефинисан је као информациони систем за административну сарадњу и електронску размену података између надлежних органа држава ЕЕП у областима као што су услуге, електронска трговина, професионалне квалификације, права пацијената у прекограничној здравственој заштити, и друго. Ради разјашњења: Информациони систем унутрашњег тржишта (*Internal Market Information System*) јесте електронски систем који је развила Европска комисија и који служи државама ЕЕП за електронску административну сарадњу, то јест за електронску размену података у наведеним областима, уз коришћење унапред преведених образаца и могућност машинског превођења. ИМИ систем олакшава контролу безбедности услуга, доприноси поједностављивању поступака за добијање сагласности за пружање услуга, умањује трошкове приступа услугама, доприноси заштити потрошача.

Члан 3.

У ставу 1. одређено је на које се услуге, према пружаоцу услуга, примењују одредбе овог Закона. То су оне услуге које држављани Републике Србије или државе ЕЕП односно правна лица са седиштем у Републици Србији или држави ЕЕП пружају на територији Републике Србије, као и услуге које држављани Републике Србије односно правна лица са седиштем у Републици Србији пружају на територији држава ЕЕП.

У наредна два става истог члана налази се листа услужних делатности и области права које су изузете то јест искључене из примене Закона о услугама:

У ставу 2. прописано је да се одредбе овог Закона не примењују (не односе, немају за циљ да уреде, не утичу) на:

- начин на који су у праву Републике Србије дефинисане и уређене услуге од општег економског интереса, нити на либерализацију пружања тих услуга;
- приватизацију правних лица која пружају услуге;
- остваривање људских и мањинских права;
- право на преговарање о закључењу и закључење колективног уговора и права из колективних уговора;
- начин на који су уређени радни односи, безбедност и здравље на раду, социјална заштита, опорезивање – мада Република Србија може да одлучи да неке активности у области опорезивања (рецимо, доделу ПИБ-а) обавља преко ЈЕКТ-а;
- област кривичног права – што не значи, рецимо, да се правила о кривичној одговорности могу користити да би се изиграла правила овог закона;
- одређивање меродавног права;
- мере којима се штити или унапређује културна или језичка разноврсност или медијски плурализам;
- укидање монопола у пружању услуга и на државну помоћ.

У ставу 3. истог члана прописано је да се одредбе не примењују на:

- услуге од општег интереса (ту се мисли на неекономске то јест непривредне услуге од општег интереса – рецимо, основно и средње образовање – а не на услуге од општег економског интереса);
- финансијске услуге (банкарске услуге; потрошачки кредит, то јест сваки финансијски уступак потрошачу, као што су оброчне отплате цене и слично; инвестициони и пензиони фондови; осигурање; финансијски (али не и оперативни) лизинг; итд);
- услуге електронских комуникација, те електронске комуникационе мреже и припадајућа средства;
- услуге у области саобраћаја, укључујући ваздушни, железнички и друмски саобраћај, јавни градски превоз и такси, превоз санитетским возилом и возилом хитне медицинске помоћи, те аеродромске и лучке службе (међутим, појам услуге односи на услуге које пружају ауто-школе, погребна предузећа, gent-a-car, услужне делатности на аеродромима (продавнице, ресторани), услуге фотографисања из ваздуха и слично);
- услуге привременог запошљавања (међутим, ако агенција за привремено запошљавање пружа и неке друге услуге, оне су покривене овим законом);
- послове здравствене заштите који обухватају спровођење мера за очување и унапређење здравља грађана, спречавање, сузбијање и рано откривање болести, повреда и других поремећаја здравља и благовремено и ефикасно лечење и рехабилитацију, а обавља их здравствени радник у здравственој установи или приватној пракси (*N.B.* Одредба којом се здравствена заштита изузима из примене овог Закона обухвата и фармацеутске услуге. Изузетак треба да је што ужи, то јест да се из примене искључе само уско схваћени послови здравствене делатности, а не, рецимо, услуге које су сродне или изгледају као сродне, а пружају их спа центри, теретане, спортски центри и слично. Ветеринарске услуге су уређене Законом о ветерини, *Службени гласник РС* бр. 91/2005, 30/2010 и 93/2012 и нису искључене из примене овог закона. Ни услуге спортских клубова, спа, фитнес и релаксационих центара нису изузете из примене овог закона. Исто важи за случајеве када здравствена установа није пружалац услуге него је она корисник услуге (чишћења, одржавања медицинске опреме и друго);
- аудиовизуелне услуге, укључујући телевизијско и радијско емитовање и биоскопске пројекције (међутим, угоститељске услуге, услуге оглашавања и изнајмљивања биоскопског простора и слично нису изузете из примене);
- приређивање игара на срећу (међутим, угоститељске и друге услуге које пружа приређивач игара на срећу нису изузете из примене);
- услуге приватног обезбеђења;
- услуге социјалне заштите, које пружају установе социјалне заштите и други субјекти у социјалној заштити у складу са законом, као и делатност удружења основаних ради остваривања хуманитарних циљева (изузетак се не односи на приватно ангажовану помоћ лицу с повећаним потребама и томе слично);
- вршење пренетих или поверених јавних овлашћења, укључујући јавнобележничку делатност и послове извршитеља (искључење се не односи на услуге које служе као припрема или подршка за вршење јавног овлашћења – програмирање, обрада података, дизајн, одржавање и слично).

Члан 4.

Овим чланом разјашњен је однос овог Закона према другим законима. Одредба става 1. овог члана прописује да се посебни прописи, којима се уређују право на пословно настањивање и слобода прекограничног пружања услуга, усклађују са Законом о услугама. Ова одредба је сасвим начелна и свој пун смисао може да оствари тек ако се у једном стратешком документу Владе Републике Србије прецизира да влада односно други овлашћени предлагач предлаже измену закона односно других општих аката из члана 4, став 1. У том стратешком документу требало би предвидети и рокове у којима влада односно други овлашћени предлагач предлаже поменуте измене, с тим што и њихова примена треба да буде одложена до дана приступања Републике Србије Европској унији. И у прелазним одредбама овог Закона (члан 41, став 4) предвиђено је да ће се прописи из члана 4, став 1 ускладити са Законом о услугама до дана приступања Републике Србије Европској унији.

У ставу 2. прописано је да се одредба става 1. истог члана је односи на законе којима се домаће право усаглашава с прописима Европске уније о: упућеним радницима у услужним делатностима; аудиовизуелним услугама; признавању стручних квалификација; или примени прописа о социјалном осигурању на раднике, samozапослена лица и њихове породице. Ту се мисли на законе којима се у српско право транспонују следећи европски прописи: Директива 96/71/ЕЗ о упућивању радника у услужним делатностима, Директива 89/552/ЕЕЗ о аудиовизуелним медијским услугама, Директива 2005/36/ЕЗ о признавању стручних квалификација и Уредба 1408/71 о примени шема социјалног осигурања на раднике, samozапослена лица и њихове породице. Ти закони имали би предност над Законом о услугама, у складу с чл. 3 (1) Директиве о услугама.

Члан 5.

Одредбе овог члана су заједничке, то јест подједнако се односе на остваривање права на пословно настањивање и слободе прекограничног пружања услуга, па су зато придружене основним одредбама овог закона. Имају за циљ поједностављење административних процедура неопходних да би се пружалац услуга пословно настанио на територији Републике Србије, односно да би на тој територији прекогранично пружао услуге (у овој потоњој конструкцији пружалац није пословно настањен у Србији али ту привремено или повремено обавља своју услужну делатност). Прецизније, циљ ових одредаба је да се пружаоцу услуга у поменутим поступцима олакша доказивање испуњености услова за пословно настањивање односно за прекогранично пружање услуга. У том смислу, када се у поступку за добијање сагласности од пружаоца услуга захтева да одређеном исправом односно документом докаже испуњеност услова за добијање сагласности, орган јавне власти дужан је да прихвати сваку исправу односно документ из државе ЕЕП који служе у исте сврхе односно из којих јасно произлази да је дати услов испуњен (став 1).

Орган јавне власти не може да захтева од пружаоца услуге да достави оригинал, оверену копију или оверени превод поменуте исправе односно документа, осим када за то постоји јавни интерес – који је дефинисан у члану 2. став 1. тачка 14) Закона о услугама. Орган јавне власти може само да захтева од пружаоца услуге да достави неовверени превод поменуте исправе односно документа на језик који је у службеној употреби у Републици Србији. Међутим, изложене олакшице које се тичу доказивања не важе када треба доказати испуњеност услова за: признавање страних стручних квалификација, учешће у поступку јавне набавке, упис у привредни регистар.

Одредбе овог члана се не примењују на: доказивање испуњености услова за признавање страних стручних квалификација, доказивање испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке, доказивање испуњености законом прописаних услова за упис у привредни регистар. Према чл. 5 (4) Директиве о услугама, овде се мисли на:

- законе којима се уређује доказивање испуњености услова за признавање страних стручних квалификација за бављење регулисаном професијом (чл. 7 (2) и чл. 50 Директиве 2005/36/ЕЗ о признавању стручних квалификација, која тек треба да буде транспонована у српско право);
- законе о доказивању испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке (чл. 77 Закона о јавним набавкама, Службени гласник РС бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015);
- законе којима се у национално право транспонују релевантрне одредбе Прве директиве компанијског права и Једанаесте директиве компанијског права (68/151/ЕЕЗ и 89/666/ЕЕЗ);
- те законе о доказивању уписа адвоката у одговарајући именик односно регистар у матичној држави.

ЈЕДИНСТВЕНА ЕЛЕКТРОНСКА КОНТАКТНА ТАЧКА (чл. 6–7)

Члан 6.

У ставу 1. дефинисана је Јединствена електронска контактна тачка као државни електронски сервис на српском и енглеском језику, путем којег органи јавне власти Републике Србије размењују информације међу собом и с надлежним органима држава ЕЕП, а сва заинтересована лица могу бесплатно да се обавесте о условима и поступцима за остваривање права на пословно настањивање односно за добијање сагласности за пружање услуга у Републици Србији и државама ЕЕП. У Директиви о услугама прави се разлика између доступности електронским путем и доступности на даљину (што би подразумевало и слање поштом, примера ради). Разлози економичности и начело заштите животне средине говоре у прилог томе да се ЈЕКТ одреди као *електронски* сервис, односно да његова сврха буде доступност одређених информација (а потом и спровођење одређених поступака) електронским путем. Две су функције ЈЕКТ-а: обавештавање (чл. 6. ст. 1. и чл. 7) и покретање односно спровођење поступака за добијање сагласности односно за коришћење правом на пословно настањивање (чл. 6 ст. 1). Развој ЈЕКТ-а одвијаће се у две велике фазе: систем ће прво бити оспособљен за обавештавање, а тек доцније за спровођење различитих (управних) поступака електронским путем. Треба нагласити да се члан 6. примењује од ступања на снагу – његова примена није одложена. У Прелазним и завршним одредбама ближе су одређене развојне етапе ЈЕКТ-а (члан 42).

У ставу 2. истог члана прописано је да министарство надлежно за послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга (у даљем тексту: надлежно министарство) образује организациону јединицу у своме саставу која успоставља ЈЕКТ и њиме управља.

У ставу 3. прописано је да се надлежно министарство стара да ЈЕКТ буде ажуран, прегледан, јасан и једноставан за коришћење. Органи јавне власти имају законску обавезу да надлежном министарству благовремено доставе потпуне податке из свог делокруга који су од значаја за ажурност ЈЕКТ-а. Поступак прикупљања и размене података између органа јавне власти и надлежног министарства преко ЈЕКТ-а уређује влада посебним прописом (став 6).

Одредбом става 4. прописано је да се надлежно министарство и органи јавне власти заједнички старају да сва заинтересована лица могу електронским путем преко

JEKT-a поуздано и лако да прибаве све обрасце и документа те да предузму све радње у циљу испуњавања услова односно спровођења поступка за остваривање права на пословно настањивање односно добијање сагласности за пружање услуга у Републици Србији. Ипак, ту треба узети у обзир етапе у развоју JEKT-a из члана 42. Све до приступања Републике Србије Европској унији, функција JEKT-a ограничена је на обавештавање, а тек од приступања та функција проширује се и на спровођење управних поступака преко надлежног министарства путем JEKT-a.

Према одредби става 5. обавеза надлежног министарства и органа јавне власти да омогуће електронско испуњавање услова односно спровођења поступка за остваривање права на пословно настањивање односно добијање сагласности за пружање услуга не односи се на услове чија испуњеност мора непосредно да се провери – рецимо, прегледом просторија или опреме за пружање услуга или проценом способности или личног интегритета пружаоца услуга.

Члан 7.

У ставу 1. прописана је дужност надлежног министарства да пружаоцима и корисницима услуга омогући да преко JEKT-a лако приступе тачним и потпуним информацијама о: условима које пружаоци услуга морају да испуне у Републици Србији, а нарочито о условима и поступцима за остваривање права на пословно настањивање и прекогранично пружање услуга; органима јавне власти који обављају послове од значаја за функционисање тржишта и промет услуга, њиховим надлежностима те начину на који пружалац односно корисник услуге ступа у непосредан контакт с њима; начину и условима за упис односно остваривање увида у јавне регистре и базе података о услугама и пружаоцима услуга; правним средствима и поступцима за остваривање и заштиту права пружалаца односно корисника услуга (смисао овог правила је у томе да се корисници и пружаоци услуга обавесте о редовним и ванредним правним лековима и уопште о поступцима између пружаоца или корисника услуге и органа јавне власти (односно државе), између пружалаца услуга, те између пружаоца и корисника услуге); организацијама и удружењима која пружају практичну помоћ пружаоцима односно корисницима услуга те начину на који пружалац односно корисник услуге ступа у непосредан контакт с њима. Треба указати на следеће: Право на обавештеност је гарантовано потрошачу одредбом чл. 2. ст. 1, тач. 3) Закона о заштити потрошача, („Службени гласник РС” бр. 62/2014). Из те начелне одредбе потом је изведено, примера ради, поглавље истог тог закона о истицању цена, дужност трговца да пре закључења уговора потрошачу пружи одређена обавештења, итд. Међутим, појам корисника услуге шири је од појма потрошача; на пример, корисник услуге може да буде и правно лице, као и физичко лице које поступа у професионалном капацитету. Поред тога, право на обавештеност по Закону о услугама имају не само корисници, него и пружаоци услуга. Дужност обавештавања овде је (и) на држави, док у потрошачком контексту ту дужност има само трговац. Дакле, у члану 7. став 1. Закона прописан је минимум информација које је држава дужна да стави на располагање пружаоцима и корисницима услуга. Из номотехничких разлога у први план стављена је дужност државе да обавести, а не кореспондирајуће право пружалаца и корисника услуга да буду обавештени.

У ставу 2. истог члана прописано је да се надлежно министарство и органи јавне власти заједнички старају да пружаоци и корисници услуга преко JEKT-a на властити упит могу да се обавесте код надлежног органа јавне власти о устаљеном тумачењу и примени прописа од значаја за пословно настањивање односно пружање услуга, те да добију једноставна општа упутства за поступање у складу с тим прописима. Овај вид обраћања органу јавне власти се у нашим прописима већ назива упитом. (Вид. примера

ради члан 12. Закона о инспекцијском надзору, („Службени гласник РС” бр. 23/2015) , ту је рок управо седам дана; Директива о услугама прописује само да то треба да буде без одлагања; у нашим условима ипак треба јасно одредити рок, вид. став 4).

Одредба става 3. прописује дужност органа јавне власти да пружи опште информације о устаљеном тумачењу и примени одговарајућих прописа. Орган јавне власти није дужан да даје правне савете у појединачним случајевима. Према ставу 4, орган јавне власти је дужан да најкасније у року од петнаест дана од пријема упита пружаоцу односно кориснику услуга преко ЈЕКТ-а достави тражено обавештење односно упутство, укључујући обавештење о томе да је упит без основа или погрешно формулисан.

ПРАВО ПРУЖАЛАЦА УСЛУГА НА ПОСЛОВНО НАСТАЊИВАЊЕ (чл. 8–12)

Члан 8.

Овај члан садржи опште одредбе о праву на пословно настањивање и разлоге због којих се то право изузетно може ограничити. Према ставу 1. овог члана, пружаоци услуга имају право на пословно настањивање у Републици Србији. То значи да физичка лица која су држављани Републике Србије или државе ЕЕП, као и правна лица са седиштем у Републици Србији или држави ЕЕП, имају право да без временског ограничења и путем сталне инфраструктуре обављају услужну привредну делатност у Републици Србији.

Ставом 2. прописано је да се обављање услужне привредне делатности може се условити добијањем сагласности у поступку пред органом јавне власти само из разлога заштите јавног интереса и уз поштовање принципа сразмерности и недискриминације. Појам јавног интереса уређен је у члану 2. став 1. тачка 14) овог закона.

У ставу 3. предвиђено је да се поступак за добијање сагласности (дефинисан у члану 2. став 1. тачка 12) овог закона) уређује и води у складу с принципима законитости, заштите права грађана и заштите јавног интереса, ефикасности и економичности, правилног и потпуног утврђивања одлучних чињеница, двостепености у решавању, правноснажности и пружања помоћи странци.

Члан 9.

Став 1. прописује да услови за добијање сагласности за пружање услуга спречавају самовољно поступање органа јавне власти пред којим се води поступак; прописују се у циљу заштите јавног интереса и у складу с принципима сразмерности, недискриминације, јавности и транспарентности; те морају да буду општи, објективни, унапред објављени, лако доступни, јасни и једнозначни. Реч је о начелној одредби која има интерпретативни значај.

У вези с наведеним треба знати да су у члану 15. ст. 1–4 Директиве о услугама побројани „сумњиви” услови, то јест услови који нису забрањени, али је неопходно да их законодавац преиспита (ако су већ прописани) у светлу одредаба члана 9., односно да има на уму одредбе члана 9. у случају да након усвајања Закона буду прописивани услови за обављање појединих услужних делатности. У сваком случају, и када су услови за добијање сагласности за пружање услуга прописани у циљу заштите јавног интереса, они представљају ограничење слободе пружања услуга, те морају бити сразмерни циљу због којих су прописани. Оправдана је само најмања могућа рестрикција којом се може постићи жељени циљ. Примера ради, у наведеном члану Директиве о услугама помињу се између осталог: квантитативна и територијална ограничења; обавеза пословног настањивања у одређеној правној форми; резервисање одређене услуге за одређену врсту пружалаца услуга због посебне природе те услуге;

одређивање минималног броја запослених; одређивање тарифе коју пружалац мора да примењује; обавеза пружаоца да уз услужну делатност за коју му се даје сагласност обавља још неку делатност; или, рецимо, постављање услова да власници друштва буду квалификовани за обављање одређене регулисане професије или да поседују одређени удео.

Потребно је да се у стратешком документу који ће донети Влада Републике Србије предвиди да влада односно други овлашћени предлагач предлаже измену закона односно других општих аката којима су прописани услови за добијање сагласности за пружање услуга, ако су ти услови у супротности с чланом 9. Треба предвидети и рокове у којима влада односно други овлашћени предлагач предлаже поменуте измене, с тим што и њихова примена треба да буде одложена до дана приступања Републике Србије Европској унији.

У ставу 2. прописано је да се пружаоцу услуга могу да ставити на терет само разумни стварни трошкови спровођења поступка за добијање сагласности. Поступак за добијање сагласности не сме да одвраћа пружаоце услуга од обављања услужних делатности, нити да одлаже или компликује пружање услуга без основаног разлога.

У ставу 3. прописано је да се у поступку за добијање сагласности не може захтевати да пружалац услуге испуни одређене услове, ако је већ једном испунио исте или по сврси битно сличне услове у Републици Србији или у држави ЕЕП. Претходна испуњеност услова доказује се у складу с одредбама члана 5. овог закона.

У ставу 4. разјашњено је да услов за добијање сагласности за пружање услуга не сме да буде дискриминаторан у погледу стварног или регистрованог седишта односно држављанства или пребивалишта пружаоца услуге, његових оснивача, чланова или запослених.

Према ставу 5. од пружаоца услуге не може да се захтева да има регистровано или стварно седиште односно да буде члан професионалног или струковног удружења или организације само у једној држави ЕЕП; да му примарно седиште буде у Републици Србији; нити да је раније обављао односно био регистрован за обављање предметне услужне делатности у Републици Србији.

Давање сагласности не може да се услови ни: постојањем реципроцитета с државом ЕЕП у којој пружалац услуге има седиште односно чији је држављанин; економском оправданошћу давања сагласности у конкретном случају; закључивањем уговора о осигурању од професионалне одговорности с домаћим осигуравачем; прибављањем гаранције код домаће банке (став б).

На крају, према ставу 7. у поступку за добијање сагласности за пружање услуга не може се тражити мишљење професионалног или струковног удружења чији су чланови стварни или потенцијални конкуренти пружаоца услуге.

Члан 10.

У ставу 1. прописано је да се сагласност за пружање услуга (у смислу члана 2, став 1, тачке 11–13) издаје без просторних и временских ограничења. Она укључује и могућност оснивања зависних друштава и образовања огранака (став 2). Пужалац услуге је дужан да у року од седам дана обавести ЈЕКТ о оснивању зависног друштва у циљу обављања услужне делатности за коју је добио сагласност, као и о томе да више не испуњава неки од услова за добијање сагласности (став 3).

Према ставу 4. просторно важеће сагласности за пружање услуга може се законом ограничити ако то налаже јавни интерес.

Према ставу 5. временско важеће сагласности за пружање услуга може се законом ограничити: када је неопходна редовна провера испуњености услова за добијање сагласности за пружање услуга, а континуирана испуњеност тих услова

гарантује пружаоцу услуга да ће му сагласност бити обновљена; када јавни интерес налаже да се ограничи број овлашћених пружалаца одређене услуге (вид. члан 11 овог закона); када јавни интерес налаже да важење сагласности буде временски ограничено.

Не сматра се да је сагласност за пружање услуга временски ограничена ако се може обновити бесплатно и без поновне провере испуњености услова (став 6 члана 10). С тим у вези: Директива о услугама дозвољава временско ограничење добијених дозвола и одобрења ако је њихово обнављање „аутоматско” (члан 1. (а) Директиве). Међутим, не може се казати да је обнављање добијене сагласности „аутоматско” ако пружалац услуге мора да плати да би му се сагласностновила.

Не сматра се да је сагласност за пружање услуга временски ограничена ако је прописан рок у којем је пружалац услуга дужан да почне да обавља услужну делатност пошто је добио сагласност (став 7).

Члан 11.

Када ограниченост природних ресурса или техничких капацитета за обављање одређене услужне делатности налаже да број овлашћених пружалаца буде ограничен, сагласност за пружање услуге добија се у поступку по јавном позиву који је транспарентно и непристрасно спроведен. Таква сагласност је по природи ствари временски ограничена. Не може се обновити друкчије него поновним спровођењем поступка по јавном позиву. У сваком таквом поступку сви учесници су равноправни, а сагласност коју су раније имали не може им се рачунати као предност. Приликом утврђивања општих критеријума за давање сагласности на основу јавног позива орган јавне власти дужан је да води рачуна о јавном интересу. Правила поступка по јавном позиву правилником прописује министар надлежан за послове државне управе који се односе на предметну услужну делатност.

Члан 12.

Уређује општење пружалаца услуга с органима јавне власти и рок за одлучивање. Ове одредбе ослањају се у великој мери на правила Закона о општем управном поступку. Понављање неких правила Закона о општем управном поступку овде је оправдано, јер надлежно министарство из члана 6. став 1. није поступајући орган у управном поступку, него је само надлежно да преко ЈЕКТ-а прима поднеске за поступајући орган јавне власти (управо у складу с одредбама члана 12). Због тога постоји потреба да се посебно уреди његово поступање преко ЈЕКТ-а.

Према ставу 1. за пријем поднесака у поступку за добијање сагласности (у смислу члана 2. став 1. тачка 12) надлежни су орган јавне власти пред којим се води поступак и надлежно министарство преко ЈЕКТ-а. Надлежно министарство је дужно да захтев за добијање сагласности и остале поднеске које је примило преко ЈЕКТ-а проследи органу јавне власти без одлагања а најкасније следећег радног дана.

Према ставу 2. прималац је дужан да подносиоцу без одлагања потврди пријем поднеска. Надлежно министарство је дужно да потврди и да је поднесак који је примљен преко ЈЕКТ-а прослеђен надлежном органу јавне власти.

Одредбом става 3. прописано је да је орган јавне власти односно надлежно министарство преко ЈЕКТ-а дужно да подносиоцу захтева потврди да је примио његов захтев за добијање сагласности, те да га истовремено обавести о: року за одлучивање по том захтеву, правним лековима на које подносилац захтева има право и правним последицама пропуштања органа јавне власти да о захтеву одлучи у року.

Према ставу 4. ако поднесак има формални недостатак који спречава да се по њему поступи или је неразумљив или непотпун, орган јавне власти односно надлежно министарство преко ЈЕКТ-а учиниће све што треба да се недостаци отклоне.

У ставу 5. прописано је да се одлука о захтеву за добијање сагласности без одлагања доставља подносиоцу захтева, без обзира на то да ли је захтев поднет непосредно органу јавне власти или надлежном министарству преко ЈЕКТ-а. Према одредбама става 6 истог члана, орган јавне власти је дужан да у року од 30 дана од дана пријема одлучи о уредном захтеву за добијање сагласности. У сложеним случајевима орган јавне власти може да продужи овај рок, и то само једном и највише за 30 дана. Одлука о продужењу рока за одлучивање производи правно дејство ако је достављена подносиоцу захтева пре него што је истекао рок који се продужава. Одредбама става 7 прописано да ће се, у случају да орган јавне власти пропусти рок за одлучивање, сматрати да је захтев за добијање сагласности усвојен у целини. Супротно се може прописати само законом, када то налаже јавни интерес који је дефинисан у члану 2. став 1. тачка 14).

СЛОБОДА ПРЕКОГРАНИЧНОГ ПРУЖАЊА УСЛУГА (чл. 13–17)

Члан 13.

Уређује се слобода прекограничног пружања услуга и услови под којима се она може ограничити. Прекогранично пружање услуга је слободно. Слободно је, дакле, пружање услуге у Републици Србији или у држави ЕЕП, када пружалац услуге није држављанин државе у којој се услуга пружа нити је пословно настањен на њеној територији (став 1). Пружалац услуге дефинисан је у члану 2. став 1. тачка 7) овог закона.

Према ставу 2. прекогранично пружање услуге на територији Републике Србије може се законом ограничити само ако је то неопходно за заштиту јавног поретка, јавне безбедности, јавног здравља или животне средине од стварне и озбиљне опасности. Треба, дакле, уочити да се ограничење слободе прекограничног пружања услуга не може оправдати сваком категоријом јавног интереса из члана 2. став 1. тачка 14), него у обзир долазе само четири изричито поменуте категорије (јавни поредак, јавна безбедност, јавно здравље и животна средина – свака од њих је довољна, не тражи се да кумулативно налажу да се ограничи поменута слобода).

Према ставу 3. ограничење слободе прекограничног пружања услуга прописује се и тумачи у складу с принципима недискриминације по основу државе седишта односно држављанства пружаоца или корисника услуге и сразмерности циљевима ради којих је прописано. Према начелу недискриминације, ако је слобода прекограничног пружања услуга ограничена због неке од четири наведене категорије јавног интереса, то ограничење мора да важи како за домаће, тако и за стране пружаоце услуга (не може се прописати посебан услов за стране пружаоце, па макар тај услов био и неопходан за заштиту неке од наведене четири категорије јавног интереса). Према начелу сразмерности, ако га закон предвиђа, ограничење мора да буде адекватно, нужно и довољно за остваривање циља због којег је прописано.

Да сумирамо: Прекогранично пружање услуга у Републици Србији начелно је слободно. Оно може да се ограничи под условима из члана 13. став 2. када је то неопходно за заштиту јавног поретка, јавне безбедности, јавног здравља или животне средине. Ове услове треба уско тумачити. Опасност која прети поменутих добрима мора да буде стварна и озбиљна да би ограничење било оправдано.

Члан 14.

У ставу 1. додатно је прописано да се прекогранично пружање услуга не може се условљавати: пословним настањивањем на територији Републике Србије; добијањем сагласности од органа јавне власти, уписом у привредни регистар или чланством у

професионалном или струковном удружењу или организацији у Републици Србији, осим када је то предвиђено прописом којим се домаће право усаглашава с правом Европске уније (мисли се, рецимо, на посебне услове из Директиве 2005/36/ЕЗ о признавању стручних квалификација, која је недавно измењена Директивом 2013/55/ЕУ); поседовањем исправе на основу које се утврђује идентитет, коју издаје орган јавне власти у Републици Србији.

Према ставу 2. пружаоцу услуге који нема седиште у Републици Србији не може се забранити да успостави односно користи инфраструктуру потребну за обављање предметне услужне делатности. Другим речима, од пружаоца услуга се не може захтевати да има седиште на територији Републике Србије. Међутим, он се не може ни спречавати да користи инфраструктуру, да отвори уред или канцеларију, или да учини што друго што му је неопходно за складишење робе, пријем корисника и томе слично.

Према ставу 3. посебни услови у погледу опреме и потрошног материјала за обављање услужне делатности прописују се само ако су неопходни за заштиту јавног здравља односно за спровођење или унапређење безбедности и здравља на раду. Мисли се на машине, алат, потрошни материјал и слично. Не мисли се на грађевински материјал и други материјал који остаје код корисника услуге – ни када га обезбеђује пружалац услуге.

Одредбом става 4. прописано је да се прекогранично пружање услуга на територији Републике Србије не може отежавати односно онемогућавати мерама или прописима који подстичу кориснике услуга да услуге прибављају од пружалаца услуга са седиштем на територији Републике Србије.

У ставу 5. стоји да се прекогранично обављање услужних делатности samozапослених физичких лица не може се условити заснивањем радног односа. Примера ради, слобода прекограничног пружања услуга не може се ограничити samozапосленом туристичком водичу из државе ЕЕП прописивањем да туристички водич мора да буде запослен у туристичкој агенцији да би пружао ову услугу на територији Републике Србије. Слобода прекограничног пружања услуга samozапослених лица не може се нарушавати ни прописима који ограничавају њихову уговорну способност.

Члан 15.

Прописани су изузеци од начелне забране ограничења слободе прекограничног пружања услуга. Према општем правилу, изузеци се уско тумаче. И конкретно, баш у вези с овде побројаним изузецима, који иначе потичу из члана 16. Директиве о услугама, Европски суд правде потврдио је да их треба рестриктивно тумачити (вид. Judgment of 18 May 1995, Commission v Italy, Case C-57/94).

Према ставу 1. одредбе чланова 13. и 14. овог закона (о начелној слободи прекограничног пружања услуга и рестриктивно прописаним и тумаченим условима под којима се она може ограничити) не примењују се на:

- услугу која је посебним законом одређена као услуга од општег економског интереса, под условом да је тим законом јасно и прецизно одређен предмет дате услуге, као и јавни интерес за њено обављање, нарочито у делатностима поштанских услуга, снабдевања електричном енергијом, гасом и водом, одводњавања и третмана отпада. Није довољно да се номинално одреди да је нека услуга – услуга од општег економског интереса. Рецимо, у Закону о заштити потрошача су као такве опредељене „електронске комуникационе услуге”. Међутим, електронске комуникационе услуге су разнолике по предмету. Не треба их све квалификовати као услуге од општег економског интереса. Другим речима, не постоји јавни интерес за континуирано пружање

svih електронских комуникационих услуга, на недискриминаторној основи, по приступачним условима и тако даље. Ако је делатност неког пружаоца услуге широко одређена као услужна делатност од општег економског интереса, али без јасног и прецизног законског одређења на коју тачно његову услугу (посао, задатак) се то односи и у чему се састоји јавни интерес за пружање баш те услуге, онда није задовољен услов из члан 15. став 1, тачка 1) Закона о услугама, а конкретна паушално одређена „услуга од општег економског интереса” потпада под чл. 13 и 14. овог закона;

- обављање послова извршитеља;
- улазак и боравак држављана трећих држава на територији Републике Србије. Смисао је следећи: Одредбе члан 16. Директиве (чл. 13. и 14) не би смеле да утичу на шенгенску правну тековину, нити на право државе чланице да пропише посебне услове за улазак и боравак држављана трећих држава (мисли се на њихово кретање из земље Шенгена у земљу која то није и обратно, односно пресељење у другу земљу на период дужи од три месеца);
- ауторска и сродна права;
- законску јавнобележничку форму одређених правних послова и изјава;
- регистрацију возила која су предмет лизинга односно дугорочног закупа по основу уговора закљученог изван Републике Србије. Смисао овог правила је да се правилима чл. 14. и 15. не утиче на правила о опорезивању (рецимо, накнаде по основу лизинга или дугорочног закупа покретне ствари);
- меродавно право за уговорне и вануговорне обавезе;
- питања уређена законима којима се домаће право усаглашава с посебним прописима Европске уније о:
 - упућивању радника у услужним делатностима (Директива 96/71/ЕЗ о упућивању радника у услужним делатностима);
 - заштити података о личности (Директива 95/46/ЕЗ о заштити грађана у вези са обрадом података о личности);
 - социјалном осигурању радника, samozапослених лица и њихових породица (Уредба 1408/71 о примени шема социјалног осигурања на раднике, samozапослена лица и њихове породице);
 - слободи обављања адвокатске делатности (Директива 77/249/ЕЕЗ о ефективном уживању слободе пружања адвокатских услуга);
 - посебним административним условима за слободно кретање лица (Директива 2004/38/ЕЗ о праву грађана ЕУ и чланова њихових породица на слободно кретање и боравиште на подручју државе чланице);
 - слободи прекограничног бављења регулисаним професијама [Глава II Директиве 2005/36/ЕЗ о признавању стручних квалификација (недавно измењена Директивом 2013/55/ЕУ), па се чл. 14. и 15. примењују се само на она питања о регулисаним професијама која се не тичу признавања стручних квалификација – тарифе, осигурање од професионалне одговорности, пословна комуникација и друго], укључујући случајеве када је домаћим прописима, у складу с правом Европске уније (вид. члан. 15 (2) (д) Директиве о услугама), предвиђено да предметну услужну делатност, због њене природе, обављају само лица која испуњавају услове за бављење одговарајућом регулисаном професијом;

- надзору и контроли транспорта отпада (Уредба 259/93 о надзору и контроли пошилака отпада које се отпремају унутар Европске заједнице, улазе у њу или из ње излазе);
- ревизији финансијских извештаја (Директива 2006/43/ЕЗ о законским ревизијама годишњих финансијских и консолидованих финансијских извештаја).

Члан 16.

Уређује појединачне случајеве у којима је допуштено ограничити слободу прекограничног пружања услуга конкретном пружаоцу. Према ставу 1. у изузетним случајевима, када прети стварна и озбиљна опасност по јавно здравље или животну средину (рецимо, пружалац услуге одржавања и чишћења система централног грејања не обавља своју делатност на безбедан начин и генерише ризик по здравље људи), држављанину државе ЕЕП односно правном лицу са седиштем у држави ЕЕП може се ограничити слобода пружања услуга на територији Републике Србије, покретањем поступка и изрицањем мере у складу са законом ради спречавања или отклањања дате опасности.

Та мера, према ставу 2. мора да буде сразмерна опасности која прети и може да се изрекне под следећим условима: да на нивоу Европске уније није извршено усклађивање прописа о безбедности услуге о којој је реч; да изречена мера обезбеђује ефикаснију заштиту од мере која се може предузети по праву државе седишта пружаоца услуге; да држава седишта пружаоца услуге није предузела никакве мере или су мере које је предузела недовољне за отклањање опасности која прети.

Према ставу 3. орган јавне власти може да изрекне поменути меру само ако је претходно окончан поступак узајамне помоћи из члана 17. овог закона. Међутим, према ставу 4 истог члана, одредба става 3. не примењује се на поступак пред судом.

Члан 17.

Овим чланом прописан је управо поменути поступак узајамне помоћи. У ставу 1. прописано је да је орган јавне власти дужан – пре него што изрекне меру из члана 16. став 1. којом се одређеном лицу ограничава слобода пружања услуга на територији Републике Србије јер његова услужна делатност генерише стварну и озбиљну опасност по јавно здравље или животну средину – да захтева од надлежног органа државе седишта пружаоца услуге да предузме мере ради спречавања или отклањања опасности која прети, те да му без одлагања достави све потребне податке о пружаоцу услуге, предметној услузи и околностима датог случаја.

Пошто од надлежног органа државе седишта пружаоца услуге прими тражена обавештења, орган јавне власти – према ставу 3. не може да изрекне меру из члана 16. став 1. пре него што обавести надлежни орган државе седишта и Европску комисију о разлозима због којих сматра:

- да мера коју је предузела држава седишта пружаоца услуге, односно мера која може да се предузме по њеном праву, није адекватна, то јест, да држава седишта пружаоца услуге није предузела никакве мере односно да су мере које је предузела недовољне за отклањање опасности која прети (вид. члан 16, став 2. тачка 3);
- да је мера која може да се изрекне по праву Републике Србије сразмерна опасности која прети и да управо она обезбеђује ефикаснију заштиту од мере која се може предузети по праву државе седишта пружаоца услуге (вид. члан 16. став 2. тач. 1) и 2).

У ставу 4. прописано је да орган јавне власти може да изрекне меру из члана 16. став 1. тек пошто истекне 15 дана од када су надлежни орган државе седишта и Европска комисија примили његово обавештење из члана 17. став 3.

У хитним случајевима, када прети непосредна и нарочито велика опасност по јавно здравље или животну средину, орган јавне власти може да изрекне меру из члана 16. став 1. пре окончања поступка узајамне помоћи (став 5). У таквом случају, орган јавне власти је дужан да без одлагања обавести Европску комисију и надлежни орган државе седишта пружаоца услуге о изреченој мери и разлозима због којих сматра да се ради о хитном случају (став 6).

Према ставу 2. када се Република Србија нађе у позицији примаоца горенаведеног захтева, то јест, када држава ЕЕП на чијој територији одређени пружалац услуга обавља своју услужну делатност упути захтев Србији, јер је Србија држава седишта предметног пружаоца услуга, орган јавне власти Републике Србије дужан је да надлежном органу државе ЕЕП без одлагања достави све тражене податке, те да га обавести о изреченим мерама односно о мерама које могу да се изрекну по праву Републике Србије.

ПРАВА КОРИСНИКА УСЛУГА (чл. 18–20)

Члан 18.

Корисницима услуга на територији Републике Србије гарантовано је слободно коришћење услуга и право на обавештеност. Под корисницима услуге се, у складу с чланом 2. став 1, тачка 8) подразумевају држављани Републике Србије или државе ЕЕП и правна лица са седиштем у Републици Србији или држави ЕЕП, а која користе, или имају намеру да користе, предметну услугу у било које сврхе. У ставу 1. прописано је да корисници слободно и под једнаким условима користе услуге које се пружају на територији Републике Србије. Одредбом става 2. предвиђено је да корисници услуга имају право на обавештеност о општим условима под којима се услужне делатности пружају и користе у државама ЕЕП, ради доношења разумних економских одлука о прекограничном коришћењу услуга. Прекогранично коришћење услуге треба разумети као коришћење услуге на територији Републике Србије, када је пружалац услуге држављанин државе ЕЕП, односно правно лице са седиштем у држави ЕЕП (вид. члан 2. став 1. тачка 10).

Члан 19.

У ставу 1. прописује се забрања дискриминације корисника услуга по основу: државе седишта односно држављанства, пребивалишта или боравишта самог корисника; као и по основу државе седишта односно држављанства пружаоца чију услугу овај користи или намерава да користи. Под дискриминацијом мисли се на различито поступање у истим или битно сличним случајевима, односно на исто поступање у различитим случајевима. Примера ради, дискриминацију по основу држављанства корисника представљала би посебна виша тарифа за кориснике услуга који нису држављани Републике Србије, или захтев да корисник који није држављанин Републике Србије достави одређена документа да би могао да користи предметну услугу. Међутим, повољнија тарифа за коришћење општинског базена за становнике дате општине не би требало да се квалификује као дискриминација, када се узме у обзир да се базен финансира из буџета општине.

Према ставу 2. прекогранично коришћење услуге не може да се услови добијањем сагласности од органа јавне власти, односно давањем изјаве пред тим

органом, осим ако се исто захтева за коришћење те услуге када је пружалац услуге пословно настањен у Републици Србији.

Одредбом става 3. забрањено је да се кориснику услуге онемогући или отежа добијање финансијске помоћи (реч је о помоћи коју даје држава, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе) која је намењена за прибављање тачно одређене услуге, на основу чињенице што пружалац услуге нема седиште у Републици Србији, односно на основу места пружања дате услуге. Примера ради, забрањено је да се финансирање часова језика за запослене услови тиме да похађају курс код пружаоца те услуге са седиштем у Републици Србији.

Према одредби става 4. општи услови пословања пружаоца услуге могу да садрже посебне услове за коришћење услуга с обзиром на држављанство, пребивалиште или боравиште корисника услуге само ако за то постоје оправдани разлози. То могу да буду разлике у тарифи због трошкова путовања до места корисника услуге, повећани трошкови због техничких услова за пружање услуге на одређеном месту, итд.

Члан 20.

Прописана је дужност државе да кориснике услуга, на сопствени захтев, обавештава о ономе што је од значаја за прекогранично коришћење услуга. Министарство које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга дужно је, према ставу 1. овог члана, да корисницима услуга омогући да на лак начин, преко ЈЕКТ-а, приступе тачним и потпуним информацијама од значаја за прекогранично коришћење услуга.

У ставу 2. одређен је предмет дужног обавештавања. Ту спадају: услови које пружаоци услуга морају да испуне у држави ЕЕП, а нарочито услове који се односе на заштиту потрошача; правна средства и поступци за остваривање и заштиту права корисника услуга када пружалац услуге нема седиште у Републици Србији; организације и удружења која пружају практичну помоћ корисницима услуга у државама ЕЕП, те начин на који корисник услуге ступа у непосредан контакт с њима.

Министарство које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга прибавља информације од значаја за прекогранично коришћење услуга у поступку административне сарадње с надлежним органима држава ЕЕП (став 3.). Мисли се на поступак административне сарадње из члана 29.

БЕЗБЕДНОСТ И КВАЛИТЕТ УСЛУГА (чл. 21–28)

Одредбама чланова 21–23 утврђена је дужност пружаоца услуге да у фази која претходи закључењу уговора (предуговорна фаза) пружи одређена обавештења кориснику услуге. Обавезно предуговорно обавештавање корисника услуге о законом одређеним подацима има за циљ одржавање и унапређење безбедности и квалитета услуга.

Члан 21.

У ставу 1. прописано је да је пружалац услуге дужан да кориснику благовремено и на јасан, прегледан, потпун и приступачан начин стави на располагање законом прописане податке, остављајући кориснику услуге довољно времена да се упозна с подацима који су му стављени на располагање. У члану 22. прецизно је одређен предмет законске обавезе предуговорног обавештавања: ту су побројани подаци о којима пружалац услуге у предуговорној фази мора да обавести корисника услуге. Ову

обавезу пружалац услуге дужан је да изврши пре закључења уговора, а ако се уговор не закључује у писаној форми, онда пре него што почне да пружа услугу (став 2 члан 21). Није довољно да су кориснику услуге ови подаци стављени на располагање непосредно пред закључење уговора, односно пред почетак пружања услуге, тако да он нема стварну прилику да се о њима обавести. Кориснику услуге мора се оставити једно разумно потребно време да се упуту у податке који су му стављени на располагање. Неблаговремено обавештавање или обавештавање „у невреме” (тик пред закључење уговора односно почетак пружања услуге), тако да корисник не може стварно да се обавести о услузи, представља изигравање ове законске одредбе. Одредбом става 3. прописано је да се обавеза предуговорног обавештавања (о подацима из члана 22) изршава се на један од три начина, по избору пружаоца услуге:

- стављањем на располагање кориснику услуге тих података на месту закључења уговора, односно на месту пружања услуге ако се уговор не закључује у писаној форми, тако да му буду лако доступни;
- достављањем кориснику услуге електронске адресе на којој су ови подаци лако доступни;
- предајом кориснику услуге информационог материјала који садржи детаљан опис услуге, поменуте податке, као и законом прописана допунска обавештења о мешовитим услугама и вансудском решавању спорова, при чему овај информациони материјал не мора да буде у писаној форми, већ може да буде на диску или флешу или другом трајном носачу записа.

Грађанскоправна санкција за повреду описане дужности предуговорног обавештавања корисника услуге састоји се у рушљивости предметног уговора (став 4): Ако пружалац услуге повреди обавезу предуговорног обавештавања, корисник услуге може да захтева поништење уговора у року од једне године од његовог закључења.

Члан 22.

Утврђен је предмет обавезе предуговорног обавештавања: Пружалац услуге дужан је да кориснику услуге стави на располагање следеће податке: име пружаоца услуге, статус, правна форма, адреса седишта, адреса за пријем поште, број телефона и, по могућности, број факса и адреса за пријем електронске поште; ако је пружалац услуге уписан у јавни регистар, назив регистра и матични број, односно други податак за поуздану идентификацију пружаоца услуге у том регистру; ако се за пружање дате услуге захтева сагласност органа јавне власти, основни подаци о том органу или ЈЕКТ-у, њиховим надлежностима, те начину на који се ступа у непосредан контакт с њима; ако је пружалац услуге порески обвезник пореза на додату вредност, његов порески идентификациони број; за регулисане професије, професионална или стручна квалификација пружаоца услуге и држава у којој је стечена односно призната, те професионално или струковно удружење или организација код којих је пружалац услуге уписан у именик односно регистар; општи услови пословања пружаоца услуге, ако постоје; уговарање меродавног права или надлежности суда односно арбитраже, ако је предвиђено; гаранција, ако постоји [ово се односи на такозвану уговорну гаранцију (гаранција из Закона о заштити потрошача, гаранција за исправно функционисање продате ствари и остале уговорне гаранције), то јест на све што пружалац услуге гарантује преко онога што гарантује по самом закону (а по закону гарантује да нема материјалних недостатак испуњења односно да је пружена услуга саобразна ономе што је уговорено)]; цена услуге, ако је унапред одређена (цена по којој пружалац нуди одређену услугу, а одредио ју је сам или је одређена законом); основна обележја услуге, ако нису очигледна; опасна својства услуге (из члана 24. став 1); ако пружалац услуге има законску обавезу да се осигура од професионалне одговорности,

односно да кориснику услуге пружи одговарајуће средство обезбеђења, основни подаци о осигуравачу односно даваоцу обезбеђења, те начину на који се ступа у непосредан контакт с њима; начину на који корисник услуге може да изјави рекламацију у случају да услуга која му је пружена није саобразна ономе што је уговорено, те поступку решавања по рекламацији.

На поступак решавања по рекламацији сходно се примењују одредбе закона којим се уређује заштита потрошача (став 2). Сходна примена значи и да се правила о рекламацији из Закона о заштити потрошача, („Службени гласник РС” бр. 62/2014), примењују и када корисник услуге није потрошач, него правно лице или физичко лице које поступа у пословном то јест професионалном капацитету (прибавља услуге у сврхе које су намењене његовој пословној делатности).

Члан 23.

Уређено је предуговорно обавештавање на захтев корисника. Наиме, пружалац услуге дужан је да кориснику услуге на његов захтев стави на располагање и следеће податке: цена услуге коју пружалац нема у редовној понуди, али у оквиру своје делатности може да је пружи на захтев корисника услуге (другим речима, пружалац услуге је дужан да на упит саопшти сему нестандартне услуге то јест услуге коју не пружа редовно али би могао да је пружи); ако цена не може да се утврди унапред, начин на који корисник услуге може поуздано да је израчуна (пружалац услуге дужан је да на упит корисника саопшти податке који олакшавају израчунавање цене која се не може унапред одредити, него је нужно тек одредива); за регулисане професије, општи акти којима је дата регулисана професија уређена у земљи седишта пружаоца услуге, те начин на који се приступа тим актима; кодификована правила струке и кодекс професионалне етике који обавезују пружаоца услуге, те електронска адреса на којој су доступни, уз навођење језика на којем су расположиви; мешовите услуге које пружалац услуга такође обавља а које су непосредно повезане с предметном услугом, други пружаоци с којима их обавља, те предузете мере за спречавање сукоба интереса; основни подаци о вансудском решавању спорова при професионалном, струковном или трговачком удружењу или организацији у коју је учлањен пружалац услуга, односно према кодификованим правилима струке или кодексу професионалне етике који га обавезују, те начин на који се приступа детаљним подацима о томе; друге информације о својствима услуге коју пружалац нуди.

Члан 24.

Прописана је законска обавеза пружалаца опасних услуга да се осигурају од одговорности за штету од опасне услуге, односно да пруже довољно обезбеђење за обавезу накнаде тако проузроковане штете. Под опасном услугом мисли се на услужну делатност која при нормалном обављању непосредно изазива повећану опасност од смрти, телесне повреде или оштећења здравља корисника услуге или трећег лица, или прети да озбиљно наруши имовинско стање корисника услуге. Пружалац такве услуге дужан је да закључи уговор о обавезном осигурању од одговорности или да пружи довољно обезбеђење за обавезу накнаде штете (став 1). Влада утврђује листу услуга које се сматрају опасним у овом смислу (став 2).

Према ставу 3. истог члана, када се пружалац услуге који има седиште у држави ЕЕП пословно настањује у Републици Србији од њега се не може захтевати да изнова закључује уговор о осигурању од одговорности односно да изнова пружа довољно средство обезбеђења, ако је то већ учинио у држави седишта. Постојање осигурања односно довољног обезбеђења пружалац услуге из државе ЕЕП може да доказује исправом која му је издата у држави седишта, у складу с одредбама члана 5.

Ако осигурање од одговорности односно средство обезбеђења из државе ЕЕП делимично покрива ризик одговорности за штету од опасне услуге, пружалац услуге је дужан да пружи довољно обезбеђење за ризик који није покривен (став 4).

Члан 25.

Прописано је да је суд дужан да прихвати довољно средство обезбеђења из државе ЕЕП. То се односи на случајеве када суд, у извршном поступку, обавезе пружаоца услуге са седиштем у држави ЕЕП да обезбеди испуњење своје обавезе.

Члан 26.

Уређена је пословна комуникација регулисаних професија, и то начелна слобода ове комуникације и њена ограничења по изузетку. Под регулисаном професијом мисли се на професионалну делатност за чије обављање се законом или другим општим актом захтева поседовање одређених професионалних или стручних квалификација (примерице, формално образовање, стручно оспособљавање или радно искуство након завршетка формалног образовања), посебно ако је коришћење професионалним звањем условљено поседовањем ових квалификација, а обављање делатности чланством у професионалном или струковном удружењу или организацији (вид. члан 2. став 1. тачка 15). Под пословном комуникацијом мисли се на давање информација у циљу промовисања робе, услуга или пословног угледа правног или физичког лица које се бави привредном делатношћу или регулисаном професијом (вид. члан 2. став 1. тачка 16).

Према ставу 1. лице које се бави регулисаном професијом има право да промовише своје услуге и добар пословни углед, у складу с правилима струке и професионалне етике, на начин који одговара природи дате регулисане професије, чувајући пословну тајну и достојанство, самосталност и независност своје професије.

У ставу 2. прописано је да када то налаже јавни интерес (вид. члан 2. став 1. тачка 14), пословна комуникација лица која се баве одређеном регулисаном професијом може да се ограничи правилима струке односно кодексом професионалне етике, на сразмеран и недискриминаторан начин.

Према ставу 3. истог члана, прописи којима се уређује пословна комуникација регулисане професије усклађују се са. Ова одредба је сасвим начелна и свој пун смисао може да оствари тек ако се у једном стратешком документу Владе Републике Србије прецизира да овлашћени предлагач предлаже измену прописа из члана 26. став 3. У том стратешком документу требало би предвидети и рокове у овлашћени предлагач предлаже поменуте измене, с тим што и њихова примена треба да буде одложена до дана приступања Републике Србије Европској унији. И у прелазним одредбама овог закона (члан 41. став 4) предвиђено је да ће се прописи из члана 26. став 3. ускладити са до дана приступања Републике Србије Европској унији.

Члан 27.

Начелно је гарантована слобода пружања мешовитих услуга. Мешовита услуга се састоји од барем две различите самосталне услужне привредне делатности, које пружалац услуга обавља самостално или их заједнички или партнерски обављају два или више пружалаца услуга (вид. члан 2. став 1. тачка б).

У ставу 2. прописани су услови под којима лица која се баве регулисаним професијама, као и лица која обављају послове акредитације, издавања сертификата, техничког надзора, испитивања или тестирања, могу да учествују у пружању

мешовитих услуга. Ови услови морају да буду кумулативно испуњени: да не постоји сукоб интереса односно неспојивост лица која заједно пружају мешовиту услугу; да је осигурана самосталност и независност услужне делатности за коју је законом прописано да је самостална и независна; да су правила струке и професионалне етике, а нарочито правила о професионалној тајни, која обавезују пружаоце мешовите услуге међусобно усклађена.

Одредбом става 3. истог члана прописано је да, у циљу поштовања побројаних услова, слободно пружање мешовитих услуга може да се ограничи законом, на сразмеран и недискриминаторан начин. Примера ради, држава може да забрани да адвокат и рачуновођа заједно пружају мешовиту услугу, односно да једно лице обавља обе делатности, јер припаднике те две регулисане професије обавезују различита правила о професионалној тајни (Judgment of 19 February 2002, Wouters, C-309/99, paragraph 104).

Члан 28.

Прописане су одредбе програмског карактера које дефинишу политику квалитета и безбедности услуга и прецизирају мере и активности које држава предузима ради остваривања циљева те политике.

Сличне програмске одредбе садрже и други закони. Вид. Закон о енергетици, („Службени гласник РС” бр. 145/2014), енергетска политика; Закон о иновационој делатности, („Службени гласник РС” бр. 110/2005, 18/2010 и 55/2013), иновациона политика; Закон о јавном здрављу, („Службени гласник РС” бр. 72/2009), јавноздравствена политика; Закон о буџетском систему, („Службени гласник РС” бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 63/2013, - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015), фискална политика итд.

Према одредбама члана 28. Република Србија предузима мере и активности ради остваривања дугорочног циља обезбеђења системских услова за унапређење безбедности и квалитета услуга које се пружају на њеној територији, као што су: мере и активности којима подстиче пружаоце услуга да самостално одржавају и унапређују квалитет својих услуга, тако што приступају системима независне сертификације, односно доносе повеље квалитета или приступају таквим повељама; обавештавање пружалаца и корисника услуга, на приступачан и поуздан начин, о значењу и условима за добијање различитих ознака квалитета у услужним делатностима; мере и активности којима подстиче професионална и струковна удружења и организације, као и удружења и савезе удружења за заштиту потрошача, на сарадњу с професионалним, струковним и потрошачким организацијама из држава ЕЕП, ради контроле, очувања и унапређења безбедности и квалитета услуга; мере и активности којима подстиче развој система независног оцењивања квалитета услуга и сертификације пружалаца услуга.

АДМИНИСТРАТИВНА САРАДЊА (чл. 29–35)

Република Србија је прихватила обавезу сарадње с државама ЕЕП у спровођењу надзора над пружаоцима услуга, с циљем да се обезбеди и унапреди квалитет и безбедност пружених услуга на јединственом тржишту. Ефикасна административна сарадња између државе седишта и државе у којој се услуге пружају представља једини начин да се осигура законито и безбедно прекогранично обављање услужних делатности. У чл. 29–35 уређује се административна сарадња Републике Србије са државама ЕЕП у спровођењу надзора над пружаоцима услуга, а посебно надлежност Републике Србије у случају надзора над прекограничним пружањем услуга. Ова

правила односе се на надзор који органи јавне власти Републике Србије обављају како над пружаоцима услуга са седиштем у Србији, тако и над пружаоцима услуга са седиштем у некој од држава ЕЕП. У обе ситуације могуће је да органи јавне власти Републике Србије поступају самостално или на захтев државе седишта. Наиме, Нацрт закона о услугама садржи правила која се односе на четири врсте надзора који обављају органи јавне власти Републике Србије на територији Републике Србије: надзор над пружаоцима услуга са седиштем у Републици Србији (члан 30); надзор над пружаоцима услуга са седиштем у Републици Србији на захтев државе ЕЕП (члан 31); надзор над пружаоцима услуга са седиштем у држави ЕЕП (члан 32); и надзор над пружаоцима услуга са седиштем у држави ЕЕП на захтев државе седишта (члан 33). У потоњим члановима налазе се и правила по којима орган јавне власти Републике Србије захтева од надлежног органа државе ЕЕП да обави надзор над пружаоцем услуга на својој територији; затим правила о мерама упозорења; и правила по којима се обавља размена података о пословном угледу пружалаца услуга.

Члан 29.

Прописано је да Република Србија приступа ИМИ систему за административну сарадњу и електронску размену података с државама ЕЕП. Држава то чини у циљу контроле, очувања и унапређења квалитета и безбедности услуга, као и надзора над понашањем пружалаца услуга у правном промету. Информациони систем унутрашњег тржишта јесте електронски систем који је развила Европска комисија и који служи државама ЕЕП за електронску административну сарадњу, то јест за електронску размену података у наведеним областима, уз коришћење унапред преведених образаца и могућност машинског превођења. ИМИ систем олакшава контролу безбедности услуга, доприноси поједностављивању поступака за добијање сагласности за пружање услуга, умањује трошкове приступа услугама, доприноси заштити потрошача. То је информациони систем за административну сарадњу и електронску размену података између надлежних органа држава ЕЕП у областима као што су услуге, електронска трговина, професионалне квалификације, права пацијената у прекограничној здравственој заштити, и друго (вид. члан 2. став 1. тачка 18).

У ставу 2. прописано је да су органи јавне власти Републике Србије дужни да путем ИМИ система сарађују с надлежним органима држава ЕЕП, а нарочито да: размењују податке од значаја за контролу, очување и унапређење квалитета и безбедности услуга с надлежним органима држава ЕЕП; учествују у поступку узајамне помоћи из члана 17; на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП у разумном року доставе податке о пружаоцу услуге или о услузи; на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП у разумном року спроведу инспекцијски или други облик надзора или контроле у складу са законом; обавесте без одлагања надлежни орган државе ЕЕП о препрекама за поступање по примљеном захтеву, ради даље сарадње на отклањању тих препрека; омогуће надлежним органима државе ЕЕП увид у регистре пружалаца услуга под условима који важе за домаће органе јавне власти; обавесте Европску комисију о томе да надлежни орган државе ЕЕП не испуњава обавезу сарадње у оквиру ИМИ система.

У ставу 3. прецизирано је да је орган јавне власти дужан да информације које је добио путем ИМИ система користи само у оне сврхе за које их је захтевао.

У ставу 4. прописано је да послове координације рада органа јавне власти Републике Србије у ИМИ систему обавља Министарство надлежно за послове државне

управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга, у својству Националног координатора.

Према ставу 5. Влада Републике Србије посебним прописом уређује спровођење административне сарадње и електронске размене података с државама ЕЕП путем ИМИ система, а нарочито рад Националног координатора и сарадњу у вези с надзором над пружањем услуга и предузимањем мера упозорења.

Према ставу 6. сарадња и размена података путем ИМИ система уређује се и обавља у складу са законом којим се домаће право усаглашава с правом Европске уније у области заштите података о личности. Ту се мисли на: Директиву 95/46/ЕЗ о заштити грађана у вези са обрадом података о личности и Директиву 2002/58/ЕЗ о обради података о личности и заштити приватности у области електронских комуникација.

Члан 30.

Уређује надзор над пружаоцима услуга са седиштем у Републици Србији. Органи јавне власти Републике Србије врше надзор и контролу пословања пружалаца услуга са седиштем у Републици Србији. Овим је обухваћено и прекогранично пружање услуга, као и ситуације када пословање услуга са седиштем у Републици Србији ствара опасност од штете у држави ЕЕП. Када описани надзор и контрола подразумевају предузимање материјалних радњи на територији државе ЕЕП, орган јавне власти путем ИМИ система захтева од надлежног органа државе ЕЕП да предузме те радње.

Члан 31.

Уређује надзор над пружаоцима услуга са седиштем у Републици Србији на захтев државе ЕЕП: Поред наведеног самосталног надзора и контроле из члана 30. надзор и контрола пословања пружалаца услуга са седиштем у Републици Србији спроводи се на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП. Орган јавне власти дужан је да путем ИМИ система, на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП, у најкраћем року достави податке о пружаоцу услуге са седиштем у Републици Србији. То подразумева и потврђивање да предметни пружалац услуге има седиште у Републици Србији, односно да предметни пружалац услуге, према сазнањима органа јавне власти, обавља своју делатност у складу са законом. Орган јавне власти дужан је да у разумном року на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП спроведе инспекцијски или други облик надзора или контроле, односно да предузме друге мере у складу са законом према пружаоцу услуге са седиштем у Републици Србији, те да путем ИМИ система обавести надлежни орган државе ЕЕП о спроведеном надзору односно о предузетим мерама. У таквом случају, орган јавне власти предузима мере у складу са законом, које по његовој процени најбоље одговарају разлозима због којих му се обратио надлежни орган државе ЕЕП.

Члан 32.

Прописан је надзор над пружаоцима услуга са седиштем у држави ЕЕП. Наиме, органи јавне власти Републике Србије врше надзор и контролу пословања пружалаца услуга са седиштем у држави ЕЕП, који пружају услуге на територији Републике Србије. У таквим случајевима, поступање органа јавне власти не сме да буде дискриминаторно по основу државе седишта пружаоца услуге; и мора да буде сразмерно разлозима због којих се спроведе надзор и контрола. Надзор и контрола испуњености посебних услова за прекогранично пружање услуга на територији Републике Србије који су прописани у складу с члановима 13, 14. и 15. не сматра се дискриминаторним поступањем органа јавне власти. Наиме, у поменутих члановима

прописано је када, изузетно, може да се ограничи начелно гарантована слобода прекограничног пружања услуга, то јест да се пропишу посебни услови за прекогранично обављање услужне делатности у Републици Србији. Провера испуњености тих услова не представља дискриминаторно поступање органа јавне власти Републике Србије по основу државе седишта пружаоца услуге, јер су ови услови по природи ствари прописани само за пружаоце који се нису пословно настанили у Републици Србији.

Члан 33.

Уређује надзор над пружаоцима услуга са седиштем у држави ЕЕП на захтев државе седишта: Поред самосталног надзора и контроле из члана 32. надзор и контрола пословања пружалаца услуга са седиштем у држави ЕЕП, који пружају услуге на територији Републике Србије, спроводи се на образложени захтев надлежног органа државе седишта. Орган јавне власти дужан је да у разумном року на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП спроведе инспекцијски или други облик надзора или контроле, односно да предузме друге мере у складу са законом према пружаоцу услуге са седиштем у тој држави, те да путем ИМИ система обавести надлежни орган државе ЕЕП о спроведеном надзору односно о предузетим мерама. У таквим случајевима орган јавне власти предузима мере у складу са законом, које по његовој процени најбоље одговарају разлозима због којих му се обратио надлежни орган државе ЕЕП.

Члан 34.

Уређене су мере упозорења путем ИМИ система у контексту прекограничног пружања услуга. Одредба става 1. односи се на случај када орган јавне власти Републике Србије утврди да одређене радње, околности или начин обављања услужне делатности пружаоца услуге који има седиште у Републици Србији а пружа услуге у држави ЕЕП, угрожавају или прете да угрозе здравље или безбедност људи или животну средину. Он је тада дужан да путем ИМИ система без одлагања о својим сазнањима обавести све државе ЕЕП и Европску комисију.

Одредба става 2. односи се на случај када орган јавне власти Републике Србије утврди да одређене радње, околности или начин обављања услужне делатности пружаоца услуге који има седиште у држави ЕЕП а пружа услуге у Републици Србији, угрожавају или прете да угрозе здравље или безбедност људи или животну средину на територији Републике Србије или државе ЕЕП. Он је тада дужан да путем ИМИ система без одлагања о својим сазнањима обавести државу седишта датог пружаоца услуге (да би она што пре могла да предузме одговарајуће мере), све укључене државе ЕЕП, као и Европску комисију.

Члан 35.

Прописана је размена података о пословном угледу пружалаца услуга који своје услужне делатности обављају прекогранично, то јест изван државе у којој су пословно настани. Орган јавне власти Републике Србије дужан је да на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП путем ИМИ система у разумном року достави податке од непосредног значаја за оцену стручности и професионалне поузданости пружаоца услуге, те да обавести пружаоца услуге о извршеном достављању (став 1).

С друге стране, када за то постоји законит и оправдан интерес, орган јавне власти Републике Србије путем ИМИ система подноси образложени захтев надлежном органу државе ЕЕП за достављање података од непосредног значаја за оцену стручности и професионалне поузданости пружаоца услуге (став 2).

У ставу 3. разјашњено је да се размена података од непосредног значаја за оцену стручности и професионалне поузданости пружалаца услуга обавља у складу с прописима о заштити података о личности и заштити права окривљеног односно осуђеног лица, те да је орган јавне власти дужан да добијене податке користи само у оне сврхе за које их је захтевао.

У ставу 4. прописано је да орган јавне власти Републике Србије, на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП, путем ИМИ система доставља податке о одлуци која је донета односно санкцији која је изречена у дисциплинском, прекршајном или кривичном поступку који је у Србији вођен против пружаоца услуге, уз навођење прописа који су примењени. За овакво поступање органа јавне власти Републике Србије неопходно је да је предметна одлука постала правноснажна и извршна и да је она од непосредног значаја за оцену стручности и професионалне поузданости пружаоца услуге. У осталим случајевима (када се не ради о дисциплинском, прекршајном, односно кривичном поступку), орган јавне власти Републике Србије, на образложени захтев надлежног органа државе ЕЕП, путем ИМИ система доставља податке о току поступка, изјављеним правним лековима и времену које је нормално потребно за доношење правноснажне и извршне одлуке.

НАДЗОР (чл. 36–37)

Члан 36.

Прописано је да надзор над спровођењем овог прописа и на основу њега донетих прописа врши министарство које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга. Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о услугама, те прописа који су донети на основу Закона о услугама, подељен је између министарства које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга (које поступа преко тржишних инспектора) и министарстава која обављају послове државне управе који се односе на обављање одређених услужних делатности (која такође поступају преко одговарајућих инспектора). Постоји законска обавеза органа јавне власти и пружалаца услуга да на захтев министарства надлежног за функционисање тржишта и промет услуга достављају податке који су неопходни за надзор, као и законска обавеза тог министарства да добијене податке користи искључиво у сврхе у које их је захтевало и у складу с прописима о заштити података о личности.

Члан 37.

Прописано је да у вршењу инспекцијског надзора, инспектор проверава да ли је пружалац услуге, противно тачно наведеним одредбама Закона о услугама, повредио законску обавезу предуговорног обавештавања корисника услуге; пропустио да закључи уговор о осигурању од одговорности односно да пружи довољно обезбеђење за обавезу накнаде штете која је причињена обављањем опасне услужне делатности; пружао мешовиту услугу на начин који је законом забрањен; обављао услужну делатност на начин који дискриминише корисника услуга по основу седишта односно држављанства, пребивалишта или боравишта; прописао дискриминаторну одредбу у својим општим условима пословања; обављао услужну делатност на територији Републике Србије без прописане сагласности; повредио законску обавезу обавештавања ЈЕКТ-а о одређеним чињеницама; промовисао своје услуге или добар

пословни углед на начин који није допуштен; пропустио да поступи по решењу инспектора (које је раније донето у вршењу инспекцијског надзора над спровођењем овог Закона, те прописа који су донети на основу овог Закона).

У случају да инспектор утврди постојање неке од наведених неправилности, а у зависности од тога која неправилност је у питању, у члану 37. предвиђене су три могућности: инспектор доноси решење којим налаже начин и рок за отклањање утврђене неправилности (против тог решења допуштена је жалба министру у року од осам дана од дана пријема); инспектор издаје прекршајни налог у складу са законом којим се уређује издавање прекршајног налога (у случајевима када је прописана новчана казна у фиксном износу); инспектор иницира покретање поступка пред одговарајућим професионалним или струковним удружењем или организацијом.

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 38–40)

Члан 38.

Прописана је прекршајна одговорност правног лица, физичког лица, одговорног лица у правном лицу, односно предузетника, ако: не закључи уговор о осигурању од одговорности односно не пружи довољно обезбеђење за обавезу накнаде штете у складу с чланом 24. ставови 1, 2. и 4; учествује у пружању мешовите услуге у супротности с чланом 27. став 2. и 3; обавља услужну делатност на начин који дискриминише корисника услуга по основу седишта односно држављанства, пребивалишта или боравишта, противно одредбама члана 19. став 1. тачка 1); пропише дискриминаторну одредбу у општим условима пословања, противно одредби члана 19, став 4; обавља услужну делатност на територији Републике Србије без прописане сагласности из члана 8. став 2; пропусти да у року од седам дана обавести ЈЕКТ о оснивању зависног друштва у циљу обављања услужне делатности за коју је добио сагласност, противно одредби члана 10. став 3; пропусти да у року од седам дана обавести ЈЕКТ о томе да више не испуњава неки од услова за добијање сагласности, противно одредби члана 10. став 3; промовише своје услуге или добар пословни углед противно одредби члана 26. став 2. Прописани су и износи у којима се изричу новчане казне за наведене прекршаје.

Члану 39.

Прописане су новчане казне у фиксном износу које се изричу за прекршај правном лицу, физичком лицу, одговорном лицу у правном лицу, односно предузетнику, ако: не обавести корисника услуге о подацима из члана 22. овог закона на начин који је прописан у члану 21, став 3; не обавести корисника услуге на његов захтев о подацима из члана 23; не поступи по решењу инспектора из члана 37. став 2

Члан 40.

У случају да је за неку од радњи које су прекршајно санкционисане у члану 38. или 39. посебно прописана прекршајна одговорност неким другим (секторским) законом за одређену услужну делатност, примењују се одредбе тог другог закона, а не прекршајне одредбе овог прописа.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ (чл. 41–43)

Члан 43.

Предвиђено је ступање на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије, а да се примењује од дана приступања Републике Србије

Европској унији. Изузетно, одредбе члана 6. примењују се од ступања на снагу Закона о услугама. Другим речима, само правила којима се уређује успостављање Јединствене електронске контактне тачке примењиваће се од ступања на снагу Закона, а примена свих осталих одредаба биће одложена до приступања Европској унији. Одложена примена предложена Нацртом (за разлику од одложеног ступања на снагу) значи да постоји основ да се након ступања Закона на снагу донесу пратећи подзаконски акти, чија примена такође треба да буде одложена док и сам закон не почне да се примењује. Примена подзаконског акта из члана 41. став 1. се не одлаже, јер је он везан за члан 6. чија примена такође није одложена.

Члан 41.

Предвиђено је да Влада Републике Србије, у року од једне године од ступања на снагу Закона о услугама, посебним прописом из члана 6. став 6. уређује поступак прикупљања и размене података између органа јавне власти и надлежног министарства (то јест, министарства које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга) преко ЈЕКТ-а.

У ставу 2. предвиђено је да министар надлежан за послове државне управе који се односе на предметну услужну делатност, у року од једне године од ступања на снагу Закона, доноси правилник којим се прописују правила поступка по јавном позиву из члана 11.

У ставу 3. прописано је да Влада Републике Србије, у року од једне године од ступања на снагу Закона, доноси посебан пропис којим утврђује листу опасних услуга из члана 24.

У ставу 4. предвиђено је да ће се прописи из члана 4. став 1. и члана 26. став 3. Закона о услугама ускладити с овим законом до дана приступања Републике Србије Европској унији.

У ставу 5. прописано је да се у року од годину дана од ступања на снагу Закона о услугама Влада доноси посебан пропис из члана 29. став 5. о спровођењу административне сарадње и електронске размене података с државама ЕЕП путем ИМИ система, а нарочито сарадњу у вези с надзором над пружањем услуга и предузимањем мера упозорења, као и рад Националног координатора

У ставу 6. прописано је да су пружаоци услуга дужни да своје опште акте ускладе са овим прописом до дана приступања Републике Србије Европској унији.

Поред свега што је речено, потребно је да се у једном стратешком документу који доноси Влада Републике Србије предвиди да Влада односно други овлашћени предлагач предлаже измену закона односно других општих аката којима су прописани услови за добијање сагласности за пружање услуга, када су ти услови у супротности с чланом 9. (вид. члан 15. ст. 1–4 Директиве о услугама), као и измену посебних (секторских) прописа који на друкчији начин уређују питања из области које су уређене одредбама Закона о услугама. Треба предвидети и рокове у којима Влада односно други овлашћени предлагач предлаже поменуто измене, с тим што и њихова примена треба да буде одложена до дана приступања Републике Србије Европској унији.

Члан 42.

Предвиђене су развојне етапе Јединствене електронске контактне тачке (ЈЕКТ) из члана 6. У року од две године од ступања на снагу Закона о услугама, министарство које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга дужно је да успостави ЈЕКТ. До почетка примене Закона о услугама поменуто министарство преко ЈЕКТ-а обавља послове бесплатног обавештавања свих заинтересованих лица о условима и поступцима за остваривање права на пословно

настањивање односно за добијање сагласности за пружање услуга у Републици Србији. Другим речима, све до приступања Републике Србије Европској унији, ЈЕКТ има информативну функцију, то јест, обавља искључиво послове обавештавања пружалаца и корисника услуга. Од почетка примене Закона о услугама, министарство које обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта и промет услуга дужно је да преко ЈЕКТ-а обавља и друге послове предвиђене овим законом.

Члан 43.

Прописано је да ступање на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику РС, а примењује се од дана приступања Републике Србије Европској унији, осим одредаба чл. 1, 2, 3, 4. и 6. које се примењују од ступања на снагу.