

Прегледни рад

Драјана А. БАРЈАКТАРЕВИЋ*

Факултет за пословне студије и право,

Универзитет „Унион – Никола Тесла“, Београд

НЕДОУМИЦЕ У ПОСТУПКУ ИЗДАВАЊА ЛИЦЕНЦЕ ЗА ОБАВЉАЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ДЕЛАТНОСТИ**

Апстракт: Домаће правно лице, односно предузетник, а у изузетном случају и страно правно лице, уколико жели да отпочне са обављањем енергетске делатности мора да прибави лиценцу. У питању је правни акт којим се утврђује испуњеност услова за обављање енергетских делатности, прописаних чланом 2. тачка 36) Закона о енергетици (Ђуришић 2012). Уколико су испуњени сви законом прописани услови, доноси се решење којим се издаје лиценца. У противном, захтев странке се одбацује или одбија у зависности од тога да ли је подносилац захтева доставио сву потребну документацију, па је приликом увида у достављене исправе утврђено да се исте не могу прихватити као релевантни докази, или пак странка није уредила свој поднесак у остављеном року.

Кључне речи: лиценца, енергетска делатност, Закон о енергетици, лиценца на нивоу ЕУ.

1. УВОД

Лице које намерава да отпочне са обављањем енергетске делатности прибавља лиценцу, односно акт којим се утврђује испуњеност прописаних услова. У зависности од енергетске делатности за коју се подноси захтев, достављају се и одговарајући докази. С тим у вези, уколико је за обављање одређене делатности неопходно постојање енергетског објекта, странка доставља и исправе којима се доказује подобност таквог објекта, односно исправе којима се утврђује да је за тај објекат издата употребна дозвола,

* доцент, dragbarja@gmail.com

** Напомена: У раду су коришћени резултати истраживања спроведеног за време израде докторске дисертације под називом: „Усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине“, Правни факултет Универзитета у Београду, УДК број: 340.137:502.14 (497.11:4-672ЕУ).

као и извештаје надлежних инспектора. Након доношења решења о издавању лиценце, услови под којима је иста издата морају бити испуњени за све време њеног важења. У супротном, имаоцу лиценце се може привремено или трајно одузети лиценца. О неиспуњавању услова у року важења лиценце орган може бити обавештен након извршене инспекцијске контроле од стране надлежног инспектора, у ком случају се поступак привременог, а потом и трајног одузимања лиценце покреће на његов предлог.

Чланом 19. став 1. Закона о енергетици прописано је да се лиценца издаје и на захтев страног правног лица, и то само за обављање енергетске делатности снабдевања на велико електричном енергијом. Ближи услови за издавање, измену и одузимање лиценци прописани су Правилником о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији, а када су у питању страна правна лица, ближи услови нормирани су у члану 2. став 2. тач. 1) и 2), као и чл. 13. и 15. овог Правилника. Делатност снабдевања на велико електричном енергијом подразумева продају електричне енергије купцима, укључујући препродају, осим продаје крајњим купцима (члан 2. тачка 69. Закона о енергетици). Њих може снабдевати гарантовани снабдевач или други лиценцирани снабдевачи на слободном тржишту.

2. ПОСТУПАК ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ЕНЕРГЕТИЦИ

Докази које је потребно доставити у циљу исходавања лиценце прописани су чланом 22. Закона о енергетици, као и чл. 12. и 14. Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији („Службени гласник РС“, број 87/15). Уколико су испуњени услови који су утврђени наведеним прописима, лиценца се издаје решењем Агенције за енергетику Републике Србије, у року од 30 дана од дана подношења захтева за издавање лиценце, сходно члану 19. став 2. Закона (Лазаревић 2018: 93-103).

У поступку примене Закона о енергетици, уочава се неусклађеност овог Закона са Законом о општем управном поступку, Законом о привредним друштвима, као и са Кривичним закоником.

Сходно начелу делотворности и економичности поступка, које начело је садржано у члану 9. Закона о општем управном поступку (Благојевић-Даниловић 2019: 153-171), орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује. Са друге стране, у члану 16. Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији прописана је дужност за странку да доказе о испуњености услова за издавање лиценце достави у оригиналу или у овереном препису. Имајући у виду наведено, у овом делу, уочава се различито

нормирање обавеза за странку, по питању достављања одговарајућих исправа којима треба да докаже испуњеност одговарајућих услова у циљу остваривања одређеног права. Стога је потребно, када су у питању исправе које су јавно објављене и самим тим јавно доступне, као и подаци у које се може извршити увид, исте прибављати у поступку по службеној дужности.

У погледу испуњености финансијских услова, поменути Правилник прописује да је потребно доставити биланс стања и биланс успеха (за претходне две године, односно за претходну годину, као и почетни биланс стања, уколико енергетски субјект отпочиње са пословањем). Потом, стандардизоване извештаје о бонитету, као и програм пословања или пословни план. Међутим, Правилником није дефинисано шта се конкретно утврђује на основу достављених исправа.

Полазећи од члана 100. став 1. Закона о енергетици, уочава се да предузетници не могу бити лиценцирани, односно не могу бити оператори преносног система електричне енергије, већ то може бити само правно лице у складу са овим законом. Затим, у члану 224. став 2. истог Закона прописано је, између осталог, да оператор транспортног система природног гаса мора бити самостално правно лице, што значи да ни у овом случају то не може бити предузетник. И на крају, у члану 274. став 1. Закона прописано је да оператор складишта природног гаса такође мора бити самостално правно лице и независан од обављања делатности производње, транспорта или снабдевања природним гасом (Лепотић – Ковачевић 2010). Дакле, у смислу решења која су усвојена у овом Закону, а када је у питању обављање делатности од општег интереса, лиценца се не може издати предузетнику, већ искључиво и само правном лицу, које решење би се могло даље разматрати.

Имајући у виду услов који је прописан чланом 25. ст. 6. и 7. Закона о енергетици, а који се односи на то да се лиценца за обављање енергетске делатности на енергетском објекту на коме је претходно делатност обављао енергетски субјект којем је трајно одузета лиценца не може се издати енергетском субјекту чији је власник или одговорно лице имало власнички удео или било запослено у енергетском субјекту коме је трајно одузета лиценца, а које одредбе се сходно се примењују и на брачне другове, децу или сроднике у правој линији независно од степена сродства или побочне сроднике закључно са другим степеном сродства власника, односно одговорног лица или лица које је запослено или је било запослено у енергетском субјекту коме је трајно одузета лиценца (Рајић 2020), могло би се рећи да је ове чињенице тешко утврдити. Наиме, иако је чланом 12. тачка 9) Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији прописано да, као доказ о испуњености овог услова, домаће правно лице, односно предузетник подноси изјаву подносиоца захтева оверену од стране надлежног органа којом

потврђује да су поменути услови испуњени, овај услов овлашћено службено лице тешко може у потпуности и са сигурношћу да потврди.

Неусклађеност између Закона о енергетици са Законом о привредним друштвима уочава се код питања регистрације привредних друштава. Наиме, Законом о енергетици је прописано да се лиценца за обављање енергетске делатности издаје ако је подносилац захтева основан или регистрован за обављање енергетске делатности за коју се издаје лиценца (члан 22. став 1. тачка 1), што значи да уколико подносиоцу захтева није регистрована, као претежна делатност, енергетска делатност за коју подноси захтев за издавање лиценце, неопходно је да та делатност буде наведена у његовом оснивачком акту у смислу да је то друштво основано, поред обављања претежне делатности, и за обављање предметне енергетске делатности. Насупрот решењу у овом Закону, у Закону о привредним друштвима (члан 4. став 1), нормирано је да друштво, поред своје регистроване претежне делатности, може обављати и све друге делатности које нису законом забрањене независно од тога да ли су одређене оснивачким актом, односно статутом. Питање које се поставља код оваквог решења које је утврђено Законом о енергетици јесте зашто се као услов за издавање лиценце тражи да подносилац захтева буде регистрован или основан за обављање енергетске делатности пре исходавања лиценце, односно у тренутку када је још увек неизвестан крајњи исход поступка, посебно што је у члану 17. Закона о енергетици прописано да енергетску делатност може да обавља јавно предузеће, привредно друштво, односно друго правно лице или предузетник који има лиценцу за обављање енергетске делатности, ако овим законом није другачије прописано. Наведено значи да је лиценца услов за отпочињање обављања енергетске делатности. Дакле, зашто би се било који привредни субјект регистровао или оснивао за енергетску делатност за коју можда и неће добити дозволу за њено обављање.

Када је у питању неусклађеност између Закона о енергетици са Кривичним закоником (Синђелић 2012), у примени се уочава недоумица код утврђивања услова који је прописан чланом 22. став 1. тачка 6) Закона о енергетици, као и чланом 12. тачка 5) Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији, а односи се на то да подносилац захтева треба да достави, поред осталих исправа, и потврду надлежног органа да директор, односно чланови органа управљања нису били правноснажно осуђени за кривична дела у вези са обављањем привредне делатности. Полазећи од класификација кривичних дела, утврђених у посебном делу Кривичног законика, уочава се да не постоји ближе одређење, у смислу која се то кривична дела сматрају кривичним делима у вези са привредом. Стога је остављено овлашћеном службеном лицу да након достављања одговарајуће исправе, а у моменту када даје одговарајући предлог решења, цени да ли је одређено кривично дело у вези са привредом или није.

3. РЕШЕЊА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

На подручју Европске уније, трговци на велико електричном енергијом и гасом сматрали су да лиценца представља административну препреку њиховом пословању на тржишту, из разлога што их регулаторно тело из сваке државе посебно лиценцира, у складу са својим националним прописима. Стога је од стране Удружења европских регулатора потекао предлог у циљу проналажења одговарајућег решења, како би се олакшала трговина, односно пословање на подручју јединственог тржишта Европске уније.

Полазећи од наведеног предлога, Секретаријат Енергетске заједнице истакао је могућност да и источноевропске земље укину лиценцирање трговаца, као средство контроле њиховог пословања на тржишту, као што су то урадиле многе западноевропске земље. Међутим, у овим првим земљама регулаторна тела не располажу другим видовима контроле, односно санкционисања оних трговаца који се не придржавају услова под којима им је издата лиценца, сем да им се у том случају одузме лиценца и на тај начин онемогући пословање противно прописима. Разлог зашто овај предлог није у потпуности пригватљив налази се у чињеници да земље које нису чланице Европске уније, међу којима се налази и Република Србија, не могу дословно примењивати захтеве који се тичу повезивања тржишта Енергетске заједнице. Посебно, имајући у виду да се у члану 34. Уговора о оснивању енергетске заједнице (у глави V) говори о хармонизацији, односно међусобном признавању лиценци, а не о њиховом укидању (Петровић 2014). Из наведеног се уочава да постоје разлике на нивоу ЕУ, те је предлог Секретаријата Енергетске заједнице, управо потекао са намером да дође до интеграције тржишта и унапређења трговања.

Што се тиче земаља Западног Балкана, такође је оцењено да издавање лиценци, као услов за отпочињање обављања енергетске делатности, представља оптерећење и препреку ка повезивању тржишта. Посебно је, као ограничавајући фактор пословању, истакнуто то да национални прописи у овим земљама захтевају од страних трговаца да региструју своје седиште на територијама ових земаља, на шта је нарочито указано од стране удружења трговаца.

Имајући у виду примедбе овог удружења (ЕФЕТ), Секретаријат Енергетске заједнице предложио је, када су у питању лиценце за гас и електричну енергију, њихову хармонизацију, на нивоу земаља које су наведене у члану 27. Уговора о оснивању енергетске заједнице. Наведено је могуће полазећи од чињенице да су у земљама Енергетске заједнице прописи који уређују порезе на додату вредност у великој мери усклађени (Милошевић 2012). Проблем може да представља постојање фискалне уније на нивоу региона WB6 и ЕУ, па је у том смислу отворено питање колико је могуће постићи у циљу повезивања тржишта. Даље, оно што представља препреку предложеном

укидању лиценци је и то што накнаде од издавања лиценци чине један део регулаторноих прихода, па би се њиховим укидањем донекле могло довести у питање функционисање регулатора у смислу привлачења и задржавања квалитетних кадрова, од чега зависи и квалитет одлука које се доносе.

Полазећи од предлога Секретаријата, и Мађарски регулатор је изнео свој предлог вазано за узајамно признавање лиценци на нивоу Европске уније. Наведени предлог подразумевао је укидање постојећих препрека трговцима на велепродајним тржиштима електричне енергије и гаса. Наведене препреке се састоје у неусаглашеним поступцима који се примењују приликом издавања лиценци и регистрације трговаца. Стога је потребно наведене поступке хармонизовати, како би се олакшало пословање свим учесницима на тржишту широм ЕУ.

Разматрајући предложене мере, уочава се да укидање лиценци за трговину на велико није одговарајуће решење (Лепетић 2014: 187-204), посебно имајући у виду да се у поменутом Уговору говори о томе да Енергетска заједница може предузети мере које се односе на узајамно признавање лиценци, што даље значи да се не предвиђа могућност њиховог укидања. У земљама, односно правним системима, у којима се не издаје лиценца, решење би могло да буде у признавању трговаца.

Полазећи од значења појма трговине на велико, сходно формулацијама садржаним у директивама Европске уније, истим је обухваћено и снабдевање крајњег купца, што је у супротности са домаћим прописима, посебно са Законом о енергетици који под појмом снабдевања на велико електричном енергијом подразумева продају електричне енергије купцима, укључујући препродају, осим продаје крајњим купцима (члан 2. тачка 69. Закона). Стога би предложено укидање лиценце и давање могућности страном трговцу да снабдева крајњег купца морало довести до измена у домаћим прописима. Оно што би евентуално могло доћи у обзир је разматрање могућности признавања лиценци страним трговцима за обављање енергетске делатности трговине електричном енергијом на тржишту електричне енергије, са изузетком снабдевања крајњег купца (Церовац 2020).

Добар пример како се може надгледати тржиште и другим инструментима, а не само путем издатих лиценци, пружа аустријски регулатор. Наиме, сваки трговац који намерава да отпочне са обављањем енергетске делатности, о својој намери претходно мора да обавести регулатора. На тај начин регулатор врши надзор над тржиштем по основу посебног овлашћења које је подложно преиспитивању у жалбеном поступку. Наиме, регулатор има овлашћење да наложи брисање трговца из регистра балансно одговорних страна (Раденковић 2018). Овај регистар води оператор тржишта. Наведено овлашћење представља инструмент којим регулатор надокнађује непостојање лиценце. Тиме се трговцу онемогућава да снабдева крајње купце,

уколико послује противно прописима. Да би наведено функционисало, трговац мора имати регистровану адресу за пријем поднесака и правну службу за пријем приговора.

Из свега наведеног може се закључити да национални прописи којима се регулише обављање наведених енергетских делатности, као и акти које доносе органи Европске уније, омогућавају широк спектар процедура за лиценцирање трговаца у земљама чланицама. Са друге стране, земље чланице приликом примене одговарајућих директива Европске уније морају узимати у обзир и специфичности које постоје у њиховим земљама, односно националне прилике и околности (Филиповић – Танић 2010: 149-150). Из наведених разлога проистиче да је, у циљу помирења супротности које постоје по питању лиценцирања трговаца на нивоу Европске уније, могуће решење у успостављању минималног броја захтева које је потребно испунити како би било могуће остварити узајамно признавање лиценци (Васиљев 2015), уместо уобичајеног поступка лиценцирања. На тај начин би се трговцима на велико електричном енергијом и природним гасом омогућило обављање делатности и на другим националним тржиштима (Димитријевић 2015), те не би било потребно закључивање билатералних споразума између регулатора, а такође би се и административна оптерећења за прекограничну трговину свела на минимум (Поповић Петровић 2012).

ЗАКЉУЧАК

На примерима из праксе, по питању неусаглашености домаћих прописа који се примењују приликом доношења решења о издавању лиценци, као и разлика које постоје на нивоу Европске уније, могу се извући одговарајући закључци и узети у обзир прихватајући решења, у циљу функционисања тржишта енергије, уз истовремено одговарајући регулаторни надзор. Приликом имплементације прописа ЕУ у правне системе других држава морају се узети у обзир прилике и околности које постоје у свакој појединој земљи. Ово из разлога што имплементација прописа није сама себи циљ, већ подизање сопствених стандарда и стварање повољнијих услова за пословање привредних субјеката, како на домаћем, тако и на европском тржишту.

ПРОПИСИ

Закон о енергетици, „Службени гласник РС“, бр. 145/14, 95/18 – др.закон.

Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – др.пропис,
 Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Прописи, <http://www.croso.gov.rs/cir/Propisi/index.php>, 07.05.2020.

Закон о привредним друштвима „Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99,11, 83/14-др.закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19.

- Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација - УЕНЗ, „Сл. гласник РС“, бр. 62/06.
- Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19.
- Правилник о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији, *Службени гласник РС*, бр. 87/15.

ЛИТЕРАТУРА

- Благојевић-Даниловић 2019: Александра Благојевић-Даниловић, Неђо Даниловић, „Legal communication in administrative proceeding“, Баштина, 2019, стр. 153-171.
- Васиљев 2015: Владимир М. Васиљев, „Јавно-приватна партнерства у Европској унији и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира“, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, докторска дисертација, Београд 2015.
- Димитријевић 2015: Жарко П. Димитријевић „Security of supply of the energy market as a legal and political paradigm of the regulatory framework“, Универзитет у Нишу, Правни факултет, докторска дисертација, Ниш 2015.
- Ђуришић 2012: Жељко Р. Ђуришић, „Моделовање и анализа утицаја просторног и временског профила снаге ветра у пројектовању и експлоатацији ветроелектрана у електроенергетском систему“, Електротехнички факултет, Универзитет у Београду, докторска дисертација, Београд 2012.
- Живковић 2015: Никола В. Живковић, „Регенеративни поступци уклањања сумпор-диоксида из димних гасова – избор и одређивање термофизичких својстава нових растварача и њихових смеша и моделовање процеса, Технолошко-механички факултет, Универзитет у Београду, докторска дисертација, Београд 2015.
- Зечевић 2014: Горан Зечевић, „Балансни механизми“, Универзитет у Београду, Електротехнички факултет, Београд 2014.
- Лазаревић 2018: Бојан Лазаревић, „Изградња малих хидроелектрана и производња електричне енергије у Републици Србији“, ПД „Електросрбија“ д.о.о. Краљево, огранак Крушевац, 2018, стр. 93-103.
- Лепотић-Ковачевић 2010: Бранислава Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *Водич кроз Европске јолићике – Енергетика*; Европски покрет у Србији, Београд 2010.
- Лепетић 2014: Јелена Лепетић, „Shareholder’s Personal Action“, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, No. 1/2014, pp. 187-204;
- Милошевић 2012: Милош С. Милошевић, „Незаконита евазија пореза на додату вредност“, Правни факултет Универзитета у Београду, докторска дисертација, Београд 2012.
- Петровић 2014: Славица М. Петровић, „Тржишни потенцијал и економски ефекти одрживог коришћења дрвних пелета као биогорива у Србији“, Шумарски факултет, Универзитет у Београду, докторска дисертација, Београд 2014.
- Поповић Петровић 2012: Ивана Р. Поповић Петровић, „Административне баријере и изградња институционалног капацитета у међународној трговини“, Економски факултет, Универзитет у Београду, докторска дисертација, Београд 2012.

CEER draft advice on the introduction of a Europe-wide Energy Wholesale Trading Passport, https://www.ceer.eu/eer_consult/closed_public_consultations/crosssectoral/europe-wide_trading_passport, 03.12.2019. године.

Србија прихвата европску регулативу у енергетици, слабо је спроводи, <https://euractiv.rs/1-energetika/172-vesti/13493-srbija-prihvata-evropsku-regulativu-u-energetici-slabo-je-sprovodi>, 20.05.2020.

Усклађивање са ЕУ у енергетици кроз нови закон, <http://eukonvent.org/uskladivanje-sa-eu-u-energetici-kroz-novi-zakon/>, 08.05.2020.

Harmonisation of licenses in electricity and gas in the countries subject to Article 27 of the Energy Community Treaty, Cf CEER 2011, chapter 1; similar: Brattle and Skadden, Arps Slate, Meagher & Flom, Wholesale energy trading licenses in the EU, [www.energy-community.org>dam>ECRBE](http://www.energy-community.org/dam>ECRBE), 04.12.2019.

Dragana A. BARJAKTAREVIĆ

SOME QUESTIONS ABOUT ISSUANCE OF LICENCE
FOR CARRYING OUT ENERGY ACTIVITY

SUMMARY

Domestic legal entity or entrepreneur, before issuing a licence, cannot begin carrying out an energy activity. A license is a legal act, which gives a certain right to a licence applicant. If an applicant has fulfilled all the conditions prescribed by law, in this case the competent authority shall take a decision which approves the application and issuing the license to carry out an energy activity. Otherwise, the request will be rejected or denied, depending on whether the applicant submitted all the necessary documentation or not. In the first case, upon examination of the documents submitted, it is found that this documentation could not be accepted as a relevant evidence. In the second case, the applicant did not submit all the necessary documentation within the prescribed period.

Key words: licence, energy activity, The Energy Law, licence in the EU.