

УДК: 004.78:336.717

CERIF: S 144

DOI: 10.55836/Zbornik_PiP_2207A

Јована МИХАИЛОВИЋ*

докторанд Универзитета у Београду – Правног факултета, Србија

Ивана ДАНИЛОВИЋ ТЕРЗИЋ**

докторанд Универзитета у Београду – Правног факултета, Србија

ОСОБЕНОСТИ ПОСЛОВАЊА ПРУЖАЛАЦА УСЛУГА ПОВЕЗАНИХ С ВИРТУЕЛНИМ ВАЛУТАМА КРОЗ ПРИЗМУ ЊИХОВЕ ДЕЛАТНОСТИ

Сажетак

У овом раду аутори настоје да ближе одреде делатности пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама те да, кроз призму природе делатности, укажу на поједине особености и правила која уређују њихово пословање. У том смислу, најпре су анализирани суштинске карактеристике појединих услуга повезаних с виртуелним валутама, уз управљење дисинкције међу одређеним, наизглед, сличним услугама и наилашавање улоге надзорног органа да, у складу са својом најбољом супервизорском проценом, одредели природу и домаћај ових услуга. По том је даи осврћ на поједине аспекте пословања ових субјеката, који чини се, најбоље репрезентују захтеве који се постављају пред ове високоризичне субјекте у циљу адекватној и ефикасној управљања ризицима којима су изложени или могу бити изложени у пословању. Коначно,

* Електронска адреса аутора: jov.mihailovic@gmail.com.

** Електронска адреса аутора: ivanaterzicdanilovic@gmail.com.

будући да се особености пословања нарочито одражава у битности улоге надзорног органа током целокупног пословања ових субјеката, акцент је стављен на надзор над обављањем ове делатности, те су појашњене врсте надзора, мере које надзорни орган може предузети и слично.

Кључне речи: *Пружаоци услуга повезаних с виртуелним валутама. – Услуге повезане с виртуелним валутама. – Делатности. – Надзор. – Мере.*

I Увод

Као и у другим правним системима, у правном систему Републике Србије постоје делатности које се налазе у режиму лиценцираних делатности, односно које се могу обављати искључиво након прибављања дозволе надзорног органа, а делатност пружања услуга повезаних с виртуелним валутама управо је таква делатност.¹ Наведено подразумева да је за оцену законитости пословања пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама, између осталог, од значаја утврдити да ли одређено лице поседује дозволу надзорног органа (Народне банке Србије) за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама.² Управо је природа делатности ових субјеката разлог због кога се у односу на ове субјекте јавља

1 Закон о дигиталној имовини не познаје појам пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама, већ је тај појам садржан у подзаконским актима надлежног органа. Закон о дигиталној имовини – ЗДИ, *Службени гласник РС*, бр. 153/2020. Тако се, под „пружаоцем услуга“, у смислу подзаконских прописа Народне банке Србије донетих на основу ЗДИ, подразумева „пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином у делу пословања који се односи на виртуелне валуте, а који је привредно друштво које има дозволу Народне банке Србије за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама“. Вид. нпр. Одлуку о ближим условима и начину вршења надзора над пружаоцем услуга повезаних с виртуелним валутама и издаваоцем и имаоцем виртуелних валута – Одлука о надзору, *Службени гласник РС*, бр. 49/2021, тач. 2 ст. 1 одредба под 1). Наиме, ЗДИ познаје појам „пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином“, при чему су законом дефинисане две врсте дигиталне имовине: виртуелне валуте и дигитални токени. Вид. ЗДИ, чл. 2 ст. 1 тач. 1–5. При томе је Народна банка Србије, у складу са законом, надлежна за питања која се односе на одлучивање у управним поступцима, доношење подзаконских аката, надзор над обављањем послова и остваривање других права и обавеза надзорног органа у делу који се односи на виртуелне валуте као врсту дигиталне имовине (ЗДИ, чл. 10 ст. 1.).

2 У том смислу, од значаја је установљавање Регистра пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама и могућност поуздања сваког заинтересованог лица у тачност уписаних података. Вид.: ЗДИ, чл. 72; Одлука о садржини регистра пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама и ближим условима и начину вођења тог регистра – Одлука о садржини регистра пружалаца услуга, *Службени гласник РС*, бр. 49/2021.

посебна контролна функција надзорног органа, како у фази отпочињања делатности, тако и током целог пословања, те и престанка обављања делатности. Додатно, и прописана строжа правила пословања ових субјеката последица су природе услуга које обављају, односно ризика које пружање тих услуга подразумева.

Контролна функција надзорног органа у погледу лиценцирања и надзора над обављањем ове делатности требало би да обезбеди правну извесност, при чему стварању шире слике о нестабилности виртуелних валута, као врсте дигиталне имовине, на коју се односе услуге ових субјеката, доприноси и недвосмислено искључивање одговорности Републике Србије, као и Народне банке Србије за било коју евентуалну штету и губитке које корисници и други имаоци виртуелних валута, пружаоци ових услуга или трећа лица претрпе у вези са обављањем трансакција с виртуелним валутама.³ Прописана обавеза пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама да претходно корисника обавесте о ризицима обављања трансакција с виртуелним валутама, укључујући ризик од делимичног или потпуног губитка новчаних средстава, односно друге имовине, као и о томе да се на трансакције с виртуелним валутама не примењују прописи којима се уређује осигурање депозита или заштита инвеститора, као ни прописи којима се уређује заштита корисника финансијских услуга,⁴ додатно говори у прилог специфичностима и ризицима пружања ових услуга.

У том смислу је и опредељење законодавца да услуге повезане с виртуелним валутама могу обављати само лица која су стекла својство пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама као специјализованог привредног субјекта.⁵ С друге стране, пружалац услуга повезаних с виртуелним валутама, поред услуга повезаних с виртуелним валутама, може да обавља само оне послове и услуге који су непосредно повезани са услугама повезаним с виртуелним валутама.⁶ Такође, ови

3 ЗДИ, чл. 15 ст. 1. Децентрализована виртуелна валута брише границе између традиционалних финансијских услуга, система плаћања и регулације инвестиција и доноси нове регулаторне изазове. Вид. Kevin V. Tu, Michael W. Meredith, „Rethinking Virtual Currency Regulation in the Bitcoin Age“, *Washington Law Review*, Vol. 90, Nr. 1/2015, доступно на адреси: <https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol90/iss1/6/>, 30. 3. 2022, 346.

4 ЗДИ, чл. 15 ст. 2.

5 Наиме, прописана забрана пружања услуга повезаних с дигиталном имовином (виртуелним валутама) од стране финансијских институција под надзором Народне банке Србије има за циљ избегавање излагања тих институција ризицима карактеристичним за дигиталну имовину. Вид. ЗДИ, чл. 13 ст. 2. Изузетно, банке могу пружати услугу чувања и администрирања дигиталне имовине за рачун корисника дигиталне имовине и са тим повезане услуге, али само у делу чувања криптографских кључева. Вид. ЗДИ, чл. 13 ст. 3.

6 ЗДИ, чл. 4 ст. 2. Изузетно, правна лица која имају дозволу Комисије за хартије од вредности за обављање делатности брокерско-дилерског друштва или органи-

субјекти могу пружати, без посебне дозволе надзорног органа, саветодавне услуге.⁷

На овом месту интересантно је истаћи и да Класификација делатности са називима, шифрама и описима делатности не садржи посебну шифру делатности која би се односила на обављање делатности пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама, а није постављено ни ограничење у погледу регистроване претежне делатности тих лица.⁸ Наведено значи да би, према садашњем стању ствари, ова лица хипотетички могла бити регистрована са најразличитијим шифрама делатности, што би имало за последицу да се те одређене шифре разликују од једног до другог лица и напослетку да постоји бојазан да би исто могло резултирати стварањем заблуде о самој природи услуга које та лица пружају. У том смислу, поставља се питање да ли прописивање одређене шифре делатности која би се односила искључиво на пословање пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама има посебан материјални значај *in concreto*, и у вези с тим, питање адекватности постојећих шифра делатности, нарочито имајући у виду да је реч о посебно специјализованим субјектима који раније нису били присутни у правном систему Републике Србије и чија се делатност, по својој природи, а нарочито изложеношћу ризику од прања новца и финансирања тероризма, издваја од досад регулисаних делатности и захтева посебан опрез. Класификација делатности, како и из самог закона којим се уређује класификација делатности произлази, има примену у погледу регистрације, статистике и вођења евиденције, анализе података и кретања у појединим областима, приликом доношења и праћења мера економске и социјалне политике, као и за сврхе научноистраживачког рада.⁹ Међутим, иако наведено значи да шифра делатности не представља сама по себи основ за обављање одређене делатности, чини се да законодавац полази од претпоставке да шифра делатности под којом се одређено лице региструје треба да послужи информативно и да заинтересованим лицима омогући да створе одређену, правилну и тачну

затора тржишта у складу са законом којим се уређује тржиште капитала могу да пружају услуге повезане с дигиталном имовином по добијању дозволе надзорног органа за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином. ЗДИ, чл. 4 ст. 3.

- 7 Вид. ЗДИ, чл. 5. За обављање саветодавних услуга повезаних с дигиталном имовином није потребна дозвола надзорног органа, и те услуге може пружати и лице организовано у правној форми привредног друштва или предузетника или лице регистровано као физичко лице које, у виду занимања, обавља делатност слободне професије у складу са посебним прописима. ЗДИ, чл. 55 ст. 3.
- 8 Уредбом о Класификацији делатности (*Службени гласник РС*, бр. 54/2010) прописује се класификација делатности, која представља општи стандард према којем се врши разврставање јединица у делатности.
- 9 Закон о класификацији делатности, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, чл. 2.

представу о врсти делатности коју обавља одређено лице. При томе, наведено добија на значају ако се има у виду да се ови субјекти, након добијања дозволе надзорног органа, могу бавити искључиво пружањем услуга повезаних с дигиталном имовином (виртуелним валутама) и пословима непосредно повезаним са тим услугама.

II Природа појединих услуга повезаних с виртуелним валутама

Законом су изричито побројане услуге које пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином може пружати, не правећи разлику с обзиром на врсту дигиталне имовине. Таква конкретизација извршена је у захтеву за подношење дозволе за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама, као прописаном обрасцу¹⁰ који представља прилог подзаконског акта Народне банке Србије донетог у овој материји и чини његов саставни део.¹¹ У питању су услуге: пријема, преноса и извршења налога који се односе на куповину и продају виртуелних валута за рачун трећих лица; услуге куповине и продаје виртуелних валута за готов новац и/или средства на рачуну и/или електронски новац; услуге замене виртуелних валута за виртуелну валуту и/или другу дигиталну имовину; чување и администрирање виртуелних валута за рачун корисника виртуелних валута и са тим повезане услуге; услуге у вези са издавањем, понудом и продајом виртуелних валута, са обавезом њеног откупа (покривитељство) или без те обавезе (агентура); вођење регистра заложног права на виртуелним валутама; услуге прихватања/ преноса виртуелних валута; управљање портфолиом виртуелних валута и организовање платформе за трговање виртуелним валутама.¹² Будући да закон само набраја и сумарно одређује поједине од услуга, надзорни

10 Доступно на адреси: https://nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/propisi/propisi-di/, 5. 4. 2022.

11 Одлука о спровођењу одредаба Закона о дигиталној имовини које се односе на давање дозволе за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама и сагласности Народне банке Србије – Одлука НБС о лиценцирању, *Службени гласник РС*, бр. 49/2021.

12 Вид. ЗДИ, чл. 3 ст. 1. У Предлогу уредбе о тржиштима крипто имовине усвојеном од стране Европске комисије, наведене су следеће услуге повезане с крипто имовином: 1) чување и управљање крипто имовином у име трећих лица; 2) успостављање платформе за трговање крипто имовином; 3) замена крипто имовине за *fiat* валуту која је законско средство плаћања; 4) замена крипто имовине за другу крипто имовину; 5) извршење налога који се односе на крипто имовину у име трећих лица; 6) пласирање крипто имовине; 7) пријем и пренос налога који се односе на крипто имовину у име трећих лица; 8) пружање савета о крипто имовини. Предлог уредбе о тржиштима крипто имовине (*Proposal for a regulation of the European Parliament*

орган ће у пракси, у случају потребе, ближе одредити природу и искристалисати суштину и главне одреднице тих услуга, а имајући у виду законска ограничења.

Некада неће бити лако утврдити дистинкцију између појединих услуга повезаних с виртуелним валутама, а проблем се може јавити и на релацији разликовања услуга повезаних с виртуелним валутама и саветодавних услуга повезаних с виртуелним валутама (инвестиционо саветовање, давање инвестиционих препорука, саветовање у вези са структуром капитала, пословном стратегијом, издавањем виртуелних валута и сличним питањима, као и друге саветодавне услуге повезане с виртуелним валутама).¹³ Поред основног полазног језичког тумачења, које представља први ниво тумачења у утврђивању значења и домашаја одређене услуге, од значаја би требало да буде и циљно (телеолошко) тумачење, као други ниво тумачења, у ком се сагледава *ratio* постојања саме услуге – тј. давање одговора на питање коју конкретну радњу пружалац услуга омогућава кориснику, односно врши у име и за рачун корисника, а која је и разлог обраћања корисника том пружаоцу услуга. Даље, у утврђивању природе одређене услуге треба сагледати домашај одређеног налога корисника, тј. које су границе налога који корисник може дати пружаоцу услуга. На пример, при анализи услуге пријема, преноса и извршења налога који се односе на куповину и продају виртуелних валута за рачун корисника виртуелних валута закључујемо да је суштина у давању конкретних налога („слободно креираних налога“) корисника пружаоцу услуга – који поступа у границама датог налога корисника, тј. корисник самостално, без било каквих инструкција пружаоца услуга, даје налог одређене садржине за куповину и продају виртуелних валута.

Кад је, пак, реч о услузи управљања портфолиом виртуелних валута, која је у Закону о дигиталној имовини одређена као управљање појединачним портфолијима дигиталне имовине (виртуелних валута) на основу одобрења из посебног уговора закљученог са корисником дигиталне имовине (виртуелних валута),¹⁴ оно што треба несумњиво утврдити јесте да ли корисник сам управља својим виртуелним валутама након избора одређене стратегије за трговање коју му нуди пружалац услуга или то чини пружалац услуга у његово име и за његов рачун. Из законског одређења ове услуге произлази да је опредељујућа одредница ове услуге препуштање пружаоцу услуга да, на основу

and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937, COM/2020/593 – 2020/0265 (COD), 24. 9. 2020), чл. 3 (1)(9).

13 ЗДИ, чл. 5.

14 ЗДИ, чл. 3 ст. 3.

унапред датих оквирних смерница, управља портфолиом виртуелних валута корисника, што подразумева да пружалац услуга, крећући се у границама дате сагласности корисника, доноси одговарајуће инвестиционе одлуке у име и за рачун корисника. Наведено би требало да резултира низом трансакција с виртуелним валутама, којима се реализује куповина или продаја виртуелних валута. Такође, изричито је одређено да је, при пружању услуга управљања портфолиом дигиталне имовине, пружалац услуга дужан да прикупи неопходне информације о знању и искуству корисника дигиталне имовине или потенцијалног корисника о инвестиционој области, финансијској ситуацији и инвестиционим циљевима корисника који су значајни за одређену врсту дигиталне имовине или услуге, како би пружалац услуга био у стању да том кориснику или потенцијалном кориснику препоручи за њега одговарајућу услугу повезану с дигиталном имовином, односно дигиталну имовину.¹⁵ Кад је, пак, реч о саветодавним услугама, може се приметити да *prima facie* извесних, додирних тачака са услугом управљања портфолиом виртуелних валута има услуга давања инвестиционог савета – који представља „персонализовану“ анализу израђену за конкретног корисника о начину улагања његових виртуелних валута.¹⁶ Међутим, главна дистинкција ове саветодавне услуге у односу на услугу управљања портфолиом виртуелних валута јесте та што се ова услуга исцрпљује у давању препоруке, те је поступање по истој препуштено слободи корисника.¹⁷

Највиши прописани износ капитала предвиђен је за пружање услуге организовања платформе за трговање виртуелним валутама,¹⁸ што јасно осликава становиште законодавца да пружање те услуге носи са собом највећи ниво ризичности. Наведено је и разумљиво ако се има у виду да добијањем дозволе за пружање поменуте услуге пружалац услуга, у складу са Законом о дигиталној имовини, обавља сложене послове организатора платформе, који произлазе из самих својстава платформе, путем које у Републици Србији могу да тргују друштва која имају дозволу надзорног органа за пружање услуга повезаних с дигиталном имовином, као и сва друга правна лица, предузетници и физичка лица.¹⁹ Дакле, организатор платформе својим деловањем и јасном регулацијом

15 ЗДИ, чл. 76 ст. 5.

16 ЗДИ, чл. 5 ст. 2.

17 Имајући у виду наведену природу саветодавних услуга, ЗДИ у чл. 55 прописује да за пружање саветодавних услуга није потребна посебна дозвола, те лице које пружа те услуге не мора бити лице које је добило дозволу за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама, али ту информацију (о непостојању дозволе) дужан је да саопшти сваком кориснику и да је истакне на својој интернет страници.

18 ЗДИ, чл. 54 ст. 1 тач. 3.

19 ЗДИ, чл. 30.

услова на платформи посредује између купаца и продаваца виртуелних валута и успоставља регулисан систем заснован на одређеним правилима пословања, доступним под једнаким условима свим учесницима платформе. Међутим, треба бити опрезан при заузимању одговарајућих ставова који се односе на „предвидљивост дешавања“ на платформама за трговање виртуелним валутама. У том смислу, ако се има у виду да су виртуелне валуте децентрализоване валуте, које немају гаранта који стоји иза њих и чија вредност нема утемељење у реалној вредности,²⁰ јасно је да се ове платформе као места за трговање њима приближавају својеврсном местима за клађење око курсева виртуелних валута,²¹ где учесници унапред прихватају могућност великих губитака, тј. где је реализација начела *caveat emptor* унапред предочена и потврђена у пракси.²² Ако се наведено има у виду, јасан је значај улоге организатора платформе у погледу обезбеђења колико-толико јасних правила улагања на таквој платформи. Оно што додатно појачава значај његове улоге јесте чињеница да приступ таквим платформама може имати свако лице (а најчешће су то управо неука лица), те се од организатора платформе очекује савесно поступање у складу са начелом доброг и сигурног пружања услуга повезаних с виртуелним валутама и отклањање евентуалних заблуда улагања у ову врсту дигиталне имовине.²³ Насупрот платформама за трговање виртуелним валутама, берзанско пословање које има у виду класичне односе на тржишту капитала као један од основних постулата поставља управо начело сигурности, које значи да такво пословање мора бити заштићено од претераних губитака – те се дужност брзе своди на спречавање непоштених шпекулација у трговини коју организује како би се такви губици минимизовали.²⁴

20 Вид. више: Gleeson Simon, *The legal concept of money*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 83–84.

21 Упор. Небојша Јовановић, *Берзанско њраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, 21.

22 Принцип *caveat emptor* подразумева да купац сноси ризик квалитета купљене робе. Корак даље јесте принцип *emptor debet esse curiosus* који покушава стимулисати самозаштитну активност купца, нпр. интензивнијом провером стања ствари. Вид. Amparo Montañana Casaní, „Los principios y reglas de la compraventa Romana en el derecho Europeo. Hacia un nuevo contenido del contrato de compraventa del siglo XXI: caveat emptor“, *Fundamentos Romanísticos del Derecho Europeo e Iberoamericano* (ed. María del Carmen López-Rendo Rodríguez), Universidad de Oviedo, Boletín Oficial del Estado, 2020, доступно на адреси: https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-70208302092, 24. 2. 2022, 125.

23 При пружању услуга корисницима дигиталне имовине, пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином дужан је да ставља интересе тих корисника испред сопствених интереса и да послује правично, поштено и професионално, у складу са најбољим интересима корисника поштујући начела утврђена одредбама овог закона. ЗДИ, чл. 76 ст. 1. Вид. више ЗДИ, чл. 76 ст. 2–5.

24 Више вид. Н. Јовановић, 21.

Такође, трговање на регулисаном тржишту – ефектној берзи одвија се искључиво преко њених чланова, односно инвестиционих друштава (изузетак представљају Република Србија и Народна банка Србије који могу да тргују на ефектној берзи и кад немају својство члана), те је, имајући у виду да берза врши контролу својих чланова, укључујући и непосредну контролу путем директног приступа свим књигама и евиденцијама члана, могућност неопрезног улагања значајно умањена.²⁵ У том смислу, делује да колоквијална употреба термина „берза“ када је реч о платформи за трговање виртуелним валутама није адекватна и да покушава да замагли јасну границу између ове две врсте тржишта.

Када је у питању заштита интереса свих учесника платформе, од посебног је значаја изричито законско прописивање да организатор платформе може да пружа све услуге повезане с дигиталном имовином (виртуелним валутама), осим услуге управљања портфолиом дигиталне имовине (виртуелних валута).²⁶ Организатор платформе не може да пружа ни услуге инвестиционог саветовања,²⁷ будући да би обављање наведених услуга од стране организатора платформе лако могло водити злоупотреби ове позиције, јер би, као организатор платформе, могао да фаворизује кориснике којима би пружао услугу управљања портфолиом виртуелних валута, односно услугу инвестиционог саветовања на уштрб интереса других учесника на платформи. Услуга управљања портфолиом дигиталне имовине и услуга инвестиционог саветовања, одређена као пружање личне препоруке кориснику дигиталне имовине у погледу једне или више трансакција које укључују дигиталну имовину,²⁸ представљају специфичне услуге, које би по дефиницији требало, бар у претпостављеном смислу, да доведу до улагања које ће резултирати остварењем профита корисника тих услуга.

III Поједини аспекти пословања пружалаца услуга

1. Организациона форма обављања делатности

Кад је реч о организационим деловима у којима пружалац услуга може обављати своју делатност, законодавац је изричито регулисао само пружање ових услуга у иностраној држави, и то непосредно или преко

25 Наведено према: Небојша Јовановић, Вук Радовић, Мирјана Радовић, *Компанијско право – право привредних субјеката*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020, 652.

26 ЗДИ, чл. 30 ст. 3.

27 ЗДИ, чл. 30 ст. 3.

28 ЗДИ, чл. 5 ст. 2.

огранка, уз претходно прибављање сагласности Народне банке Србије,²⁹ при чему се није изричито изјаснио о пружању услуга преко огранка или других организационих делова у Републици Србији, за разлику од одговарајуће регулације овог питања код платних институција.³⁰ Из тог разлога, индикативно би могло бити навођење у одредби Закона о дигиталној имовини која се односи на пружање непосредног надзора, а којом је прописано да је субјект надзора дужан да надзорном органу омогући вршење непосредног надзора над пословањем, односно обављањем појединих послова у његовом седишту, оградима и другим организационим деловима. Додатно, у складу са одлуком којом се уређује садржина регистра пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама и ближим условима и начину вођења тог регистра, у регистар се уписују само подаци о пружаоцима ових услуга, као и о оградима пружалаца услуга у страним државама, односно пружаоцима који на основу сагласности Народне банке Србије непосредно пружају услуге повезане с виртуелним валутама у иностраној држави.³¹ Дакле, није прописан посебан правни оквир за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама преко огранка у Републици Србији, што се редовно чини у ситуацији кад је реч о субјекту у режиму лиценцираних делатности. С друге стране, чини се да примена општег режима, утврђеног законом којим се уређују привредна друштва,³² без предвиђања одговарајуће улоге надзорног органа, на пружаоце услуга повезане с дигиталном имовином (виртуелним валутама)³³ није одговарајућа, управо имајући у виду природу делатности ових субјеката.

2. Унутрашњи механизми контроле

Завређује посебно поменути захтеве који се односе на унутрашње механизме контроле, будући да је успостављање доброг и поузданог

29 ЗДИ, чл. 94.

30 Вид.: Закон о платним услугама – ЗПУ, *Службени гласник РС*, 139/2014 и 44/2018, чл. 101 ст. 1.

31 Вид. Одлука о садржини регистра пружалаца услуга, тач. 2.

32 У чл. 568 ст. 1 Закона о привредним друштвима – ЗПД (*Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021) прописано је да се ограданак привредног друштва образује одлуком коју доноси скупштина, односно ортаци или комплементари, ако оснивачким актом, односно статутом није другачије одређено, док је у чл. 569 ст. 1 истог закона прописано да се ограданак домаћег и иностраног привредног друштва региструје у складу са законом којим се уређује регистрација.

33 У чл. 53 ЗДИ прописано је да се одредбе закона којим се уређују привредна друштва примењују на пружаоце услуга повезаних с дигиталном имовином, ако нису у супротности са тим законом.

система управљања и система унутрашњих контрола предуслов за адекватно управљање бројним ризицима којима је у свом пословању изложен или може бити изложен пружалац услуга повезаних с виртуелним валутама. Сагласно томе, Закон о дигиталној имовини прописује обавезан обухват ових система, који треба да буде у функцији одговорног и поузданог управљања пружаоцем услуга повезаних с виртуелним валутама. Анализом релевантних законских одредаба³⁴ увиђају се два битна аспекта ових система. Први је добро успостављена организациона структура, са јасно разграниченим дужностима и одговорностима које се односе на пружање услуга повезаних с виртуелним валутама – која подразумева да линије хијерархије морају бити јасно утврђене и да морају бити успостављени одговарајући механизми надзора над обављањем послова у пружаоцу услуга, како би се правовремено реаговало у случају утврђења неправилности односно недостатака у одређеним сегментима пословања ових субјеката. Други битан аспект јесте постојање одговарајућих процедура, које представљају оперативне документе, који по принципу „корак по корак“ треба да пропишу поступање сваког појединог запосленог на сваком радном месту у пружаоцу услуга, као и обавезе и одговорности у вези са битним областима које су предмет њиховог уређења (идентификовање, мерење и праћење ризика, као и извештавање и управљање појединим ризицима; рачуноводство; оцена усклађености с прописима којима се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма и сл.) – односно морају садржати предвидљива и јасна правила поступања у вези са конкретним обавезама пружаоца услуга. Надзорни орган има овлашћење да ближе уреди ову материју, те да додатно прецизира захтеве који би уважавали специфичности ове специјализоване делатности,³⁵ при чему можемо да констатујемо да се описани, законски захтеви налазе у равни захтева прописаних код платних институција и институција електронског новца.³⁶

При томе, иако још увек није донет одговарајући подзаконски акт, оправдано је сматрати да један ефикасан и поуздан систем унутрашњих контрола истовремено обухвата поступке и процедуре који се односе на управљање ризицима, обезбеђивање усклађености пословања и на активности интерне ревизије, успостављене ради адекватног управљања ризицима, праћења ефикасности пословања, тачности финансијских и других података пружаоца услуга, као и ради обезбеђивања усклађености пословања пружаоца услуга са релевантним прописима.³⁷ Такође, Закон

34 ЗДИ, чл. 92.

35 ЗДИ, чл. 92 ст. 3.

36 ЗПУ, чл. 89 и чл. 129 ст. 2.

37 Такви захтеви у погледу система унутрашњих контрола постављени су код платних институција и институција електронског новца и детаљно разрађени у Одлуци о

о дигиталној имовини прописује да је пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином дужан да интерну ревизију врши у складу са законима којима се уређују рачуноводство и ревизија, ако тим законом није другачије прописано.³⁸ Биће од велике важности организовати на адекватан начин активности интерне ревизије у пружаоцу услуга, која би, по дефиницији, требало да буде самостална и независна, и да на систематизован и стручан начин континуирано врши оцену усклађености активности пружаоца услуга са прописима, адекватности успостављених система контрола и система управљања, квалитета унутрашњих аката и да, као резултат извршене ревизије – предложи поступке, односно мере које треба да применити у циљу унапређења области у којима су идентификовани недостаци, односно неправилности.³⁹

3. Ревизија финансијских извештаја

У погледу ревизије финансијских извештаја пружаоца услуга, законска правила су постављена тако да прописују примену општег режима прописаног законом којим се уређује ревизија.⁴⁰ Наведено значи да је пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином (виртуелним валутама) дужан да обезбеди ревизију својих финансијских извештаја, ако је на то обавезан у складу са законом којим се уређује ревизија.⁴¹ У том делу, за разлику од режима прописаног за платне институције и институције електронског новца законом којим се уређује рачуноводство, не уводи се претпоставка да се, за потребе ревизије, пружаоци услуга повезаних с виртуелним валутама сматрају великим правним лицима.⁴² Међутим, правило које уважава специфичности пословања

системима управљања и унутрашњих контрола платних институција и институција електронског новца и о заштити новчаних средстава корисника платних услуга и ималаца електронског новца, *Службени гласник РС*, бр. 55/2015 и 65/2019. Вид. више Мирјана Радовић, „Платна институција као ново специјализовано привредно друштво“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Европске уније (2015)* (ур. Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, 203–204.

38 ЗДИ, чл. 89 ст. 1. Такође, истим чланом ЗДИ је прописано да је поред интерне ревизије пружалац услуга дужан да и вођење пословних књига, признавање и вредновање имовине и обавеза, прихода и расхода, састављање, приказивање, достављање и обелодањивање информација из финансијских извештаја врши у складу са законима којима се уређују рачуноводство и ревизија, ако тим законом није другачије прописано.

39 Упор. Миле Станишић, „Карактеристике модерне ревизије у банкама“, *Банкарство*, бр. 7–8/2007, 58–71.

40 ЗДИ, чл. 90 ст. 1.

41 Закон о ревизији, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019.

42 Закон о рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021 – др. закон, чл. 6 ст. 12.

ових субјеката предвиђено је у виду изузетка од општег правила о примени закона који уређује ревизију, те је прописано да је пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином дужан да обезбеди ревизију својих финансијских извештаја у случају да је укупна вредност трансакција с дигиталном имовином на годишњем нивоу већа од 220.000.000 динара.⁴³ Другим речима, полази се од претпоставке да је наведени износ опредељујућа одредница и довољно значајна вредност која уводи у обавезу ревизије и оне пружаоце услуге који то редовно нису.

4. Заштита новчаних средстава корисника виртуелних валута

Водећи рачуна о потреби заштите новчаних средстава корисника виртуелних валута, прописано је правило да је пружалац услуга који држи новчана средства, односно дигиталну имовину (виртуелне валуте) корисника дужан да предузме различите мере заштите корисника.⁴⁴ У функцији заштите новчаних средстава јесте и изричито законско прописивање да дигитална имовина коју пружалац услуга повезаних с дигиталном имовином чува и којом администрира за рачун корисника, укључујући и средства која су у поступку преноса, није у власништву и не улази у имовину тог пружаоца, као и да се не може користити за плаћање обавеза тог друштва према повериоцима, односно бити предмет принудне наплате и извршења које се спроводи над тим пружаоцем услуга повезаних с дигиталном имовином, нити улазити у стечајну или ликвидациону масу тог пружаоца услуга. Ефективност примене ових захтева од стране пружалаца услуга биће оцењена у потпуности у поступку надзора, док се у поступку давања дозволе за пружање услуга повезаних с виртуелним валутама даје преглед мера на основу којих се може закључити да подносилац захтева за давање дозволе за пружање ових услуга има представу о потреби, значају заштите и начину на који ће заштитити поменута средства.⁴⁵

43 ЗДИ, чл. 90 ст. 2.

44 Реч је о следећим мерама заштите новчаних средстава корисника виртуелних валута: 1) вођење евиденција и рачуна на начин који пружаоцу услуга омогућава да у сваком моменту и без одлагања раздвоји средства једног корисника од средстава другог корисника, као и од сопствених средстава, и обезбеђује тачне податке о тим средствима; 2) прецизно и тачно вођење евиденција, рачуна и своје кореспонденције у вези са виртуелним валутама и новчаним средствима корисника на рачунима којима управља у складу с чланом 80 ЗДИ; 3) редовно сравњење својих интерних рачуна са евиденцијама и рачунима корисника којима управља у складу с чланом 80 ЗДИ; 4) успостављање одговарајућих мера како би се умањио ризик од губитка или смањења имовине корисника, односно права у вези са том имовином, а који могу настати као последица злоупотребе те имовине, преваре, лошег управљања, неадекватног вођења евиденције или немара (ЗДИ, чл. 78 ст. 1).

45 Подносилац захтева у опису планираних мера за заштиту новчаних средстава корисника виртуелних валута даје преглед мера које ће предузимати ради заштите

5. Посебан осврт – борба против прања новца и финансирања тероризма

Имајући у виду природу делатности пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама, посебна пажња законодавца, али и Народне банке Србије као органа надлежног за доношење подзаконских аката на основу тог закона у делу пословања које се односи на виртуелне валуте – посвећена је одредбама које имају за циљ спречавање прања новца и финансирања тероризма.⁴⁶ У том смислу, при оцени захтева, односно оцени испуњености услова за давање дозволе – Народна банка Србије нарочито цени да ли постоје индиције да се дозвола или сагласност прибављају, односно да се у пружаоцу услуга учешће стиче ради прања новца или финансирања тероризма, при чему се нарочито сагледава да ли се може утврдити извор капитала подносиоца захтева, односно извор средстава за стицање квалификованог учешћа, као и да ли су се ова лица или лица која су с њима повезана доводила у везу с прањем новца или финансирањем тероризма.⁴⁷ Овој групи одредаба, које прожима исти циљ, припада и одредба која предвиђа да привредно друштво које намерава да пружа услуге повезане с виртуелним валутама доставља Народној банци Србије опис организационе структуре, система управљања и система унутрашњих контрола, као и мера унутрашње контроле које се успостављају ради испуњавања обавеза утврђених

новчаних средстава својих корисника у вези са извршењем трансакције с виртуелним валутама у складу са ЗДИ, и наводи податке о банци (пословно име, седиште) у којој ће отворити посебан рачун за депоновање средстава која је примио од корисника виртуелних валута или његовог пружаоца платних услуга у вези са извршењем трансакције с виртуелним валутама, односно рачун корисника чијим средствима управља у складу са ЗДИ. Одлука НБС о лиценцирању, тач 7 ст. 1.

46 Изричитим прописивањем да се одредбе прописа којима се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма и прописа којима се уређује ограничење располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење и одредбе ЗДИ којима се уређују посебне обавезе тих пружалаца у вези са спречавањем прања новца и финансирања тероризма, примењују на пружаоце услуга повезаних с дигиталном имовином, као и да се дигитална имовина, односно виртуелна имовина сматра имовином, приходом или другом одговарајућом вредношћу у смислу наведених прописа постигнута је усклађеност са захтевима из Пете директиве Европске уније о прању новца и међународним стандардима за спречавање прања новца и финансирања тероризма који су дефинисани ФАТФ (*Financial Action Task Force*) препорукама (Препорука 15), који захтевају лиценцирање или регистрацију лица која пружају услуге повезане с виртуелном имовином. Вид. Образложење Нацрта закона о дигиталној имовини – Образложење Нацрта ЗДИ, доступно на адреси: https://rsjp.gov.rs/upload/1607078060335_Obrazlo%20Nacrta%20zakona%20o%20digitalnoj%20imovini_131120_%20C4%8CistaVerzija%20-%20Copy.pdf, 21. 2. 2022, 4.

47 Одлука НБС о лиценцирању, тач. 2 ст. 1.

прописима којима се уређују спречавање прања новца и финансирања тероризма и мера за управљање безбедношћу информационо-комуникационог система.⁴⁸ Од нарочитог је значаја одредба којом је прописано да привредно друштво уз захтев за давање дозволе доставља Народној банци Србије и податке о предложеном овлашћеном лицу и његовом заменику за вршење појединих радњи и мера за спречавање и откривање прања новца и финансирања тероризма, која су, у складу са одредбама закона којим је уређено спречавање прања новца и финансирања тероризма, дужна имати лиценцу за обављање послова овлашћеног лица или доставити доказ да нису у обавези да поседују ту лиценцу.⁴⁹ Таквим решењем омогућава се да одмах по добијању дозволе буде одређено које лице ће обављати поменути битну функцију у пружаоцу услуга. Коначно, корак даље у циљу заокруживања и стварања потпуног нормативног оквира у наведеном смислу јесу одредбе Закона о дигиталној имовини, у складу са којима је привредно друштво дужно да Народној банци Србије, уз поднети захтев, поднесе и предлог процедура за идентификовање, мерење и праћење ризика којима је пружалац услуга изложен или би могао да буде изложен у свом пословању, посебно ризика од прања новца и финансирања тероризма, као и за управљање овим ризицима, односно извештавање о тим ризицима, као и предлог рачуноводствених процедура и процедура за оцену усклађености с прописима којима се уређују спречавање прања новца и финансирања тероризма, као и податке о члану (члановима) управе пружаоца услуга који ће бити одговоран за успостављање наведених процедура.⁵⁰

IV Надзор

Излагање о надзору над пружаоцем услуга повезаних с виртуелним валутама отпочињемо освртом на поступак индивидуалне заштите корисника ових услуга,⁵¹ с циљем стицања целовите слике о значају који има вршење надзора надлежног органа над овим субјектима за саму заштиту корисника ових услуга. У том смислу, приметно је да је Закон

48 Одлука НБС о лиценцирању, тач. 8 ст. 1.

49 Одлука НБС о лиценцирању, тач. 8 ст. 2.

50 Одлука НБС о лиценцирању, тач. 8 ст. 1 и 3 одредбе под 2 и 3.

51 Корисник дигиталне имовине јесте физичко лице, предузетник или правно лице које користи или је користило услугу повезану с дигиталном имовином, или се пружаоцу услуга повезаних с дигиталном имовином обратило ради коришћења те услуге. ЗДИ, чл. 2 ст. 1 тач. 35. Дакле, појам корисника у смислу временске одреднице обухвата и садашњег и бившег корисника, али и потенцијалног корисника, односно лице које је изразило интересовање за услугу обративши се пружаоцу услуга ради коришћења неке од услуга.

о дигиталној имовини ниво заштите корисника виртуелних валута поставио на ниво поступка пружаоца услуга по приговору корисника, тј. да није прописао улогу надзорног органа у евентуалном поступку по притужби.⁵² Овакво решење, иако на први поглед може да изненади, резултат је свесног опредељења законодавца и у духу је рестриктивног уређења ових субјеката, а имајући у виду бројне ризике које генерише пружање ових услуга. Наиме, овакво решење се намеће *per se* – с обзиром на природу виртуелних валута, које карактерише изразита волатилност,⁵³ а „губици“ се сматрају саставним делом упуштања у трговање с виртуелним валутама.⁵⁴ Одредбе о искључењу одговорности централне банке⁵⁵ добиле су своју потврду и овим изостанком поступка по притужби који спроводи надзорни орган.⁵⁶ Имајући у виду наведено, заштита коју пружа Народна банка Србије корисницима услуга

52 За разлику од решења садржаног у чл. 6 ст. 2 ЗПУ којим је, кад је реч о заштити корисника платних услуга и ималаца електронског новца, прописано да се на поступак остваривања заштите права и интереса корисника платних услуга и ималаца електронског новца примењују одредбе закона којим се уређује заштита корисника финансијских услуга, а које се односе на остваривање заштите права и интереса корисника финансијских услуга.

53 Индикативан пример релативне вредности ових средстава, најбоље илуструје нпр. одлука Централне банке НР Кине да забрани трговање дигиталном имовином и да пословање са крипто валутама прогласи недозвољеном активношћу која озбиљно угрожава безбедност имовине људи, а која је итекако имала утицаја на вредност појединих виртуелних валута. Вид. Ryan Browne, „China’s central bank says all cryptocurrency-related activities are illegal, vows harsh crackdown“, септембар 2021, доступно на адреси: <https://www.cnbc.com/2021/09/24/china-central-bank-vows-harsh-crackdown-on-cryptocurrency-industry.html>, 8. 2. 2022. Такође, примера ради, у мају 2021. године компанија Тесла прекинула је са употребом биткоина у трговини аутомобилима због забринутости за климатске промене (будући да тзв. рударење крипто валута подразумева озбиљну потрошњу електричне енергије), што је извршни директор те компаније написао на свом Твитер налогу. Након тог твита вредност биткоина је пала готово 10 одсто. Вид. Rani Molla, „When Elon Musk tweets, crypto prices move“, јун 2021, доступно на адреси: <https://www.vox.com/recode/2021/5/18/22441831/elon-musk-bitcoin-dogecoin-crypto-prices-tesla>, 8. 2. 2022.

54 О подобности виртуелних валута да конституишу „имовинска права“ и пракси федералних судова у свету по том питању вид. Roe Sarel, „Property Rights in Cryptocurrencies: A Law and Economics Perspective“, *North Carolina Journal of Law and Technology*, Vol. 22, Nr. 3/2021, доступно на адреси: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1421&context=ncjolt>, 28. 3. 2022.

55 ЗДИ, чл. 15 ст. 1.

56 Народна банка Србије је, почевши од 2014. године, у више наврата упозоравала на ризике улагања у виртуелне валуте како би улагачи били свесни да не постоји гаранција вредности виртуелних валута, те да само у једном дану може доћи до великог пада вредности виртуелних валута. Вид. Народна банка Србије, „Народна банка Србије упозорава да биткоин не представља законско средство плаћања у Србији“, октобар 2014, доступно на адреси: https://www.nbs.rs/sr_RS/scripts/showcontent/index.html?id=7605, 8. 2. 2022. Вид. и одговор Народне банке Србије

повезаних с виртуелним валутама индиректна је и своди се на контролу законитости пословања ових субјеката, али иста (иако индиректна) обезбеђује постојање транспарентних и јасних услова пословања ових субјеката.

Имајући у виду претходно наведено, како је у уводном излагању и напоменуто, формулисана је и дужност пружаоца услуга да, пре успостављања пословног односа с корисником виртуелних валута или вршења трансакције с виртуелним валутама, корисника виртуелних валута обавести о ризицима обављања трансакције с виртуелним валутама, укључујући ризик од делимичног или потпуног губитка новчаних средстава, односно друге имовине, као и о томе да се на трансакције с виртуелним валутама не примењују прописи којима се уређује осигурање депозита или заштита инвеститора, као ни прописи којима се уређује заштита корисника финансијских услуга.⁵⁷ При томе, поједини аутори исправно запажају да је, уместо регулације *ex post*, ово област пословања у којој државе треба да реагују на законодавном плану *ex ante*, антиципирајући њен развој како би се што спремније суочиле са изазовима које ово тржиште доноси.⁵⁸

1. Поступак и врсте надзора

Народна банка Србије врши надзор у сваком делу пословања пружаоца услуга повезаних с виртуелним валутама.⁵⁹ Поред пружаоца ових услуга, субјект надзора су и издавалац и ималац виртуелних валута, али само у делу пословања који је посредно и/или непосредно у вези с виртуелним валутама.⁶⁰ Имајући у виду тему овог рада, предмет анализе

на новинарско питање, јун 2018, доступно на адреси: <https://www.nbs.rs/en/scripts/showcontent/index.html?id=12975&konverzija=no>, 8. 2. 2022.

57 ЗДИ, чл. 15 ст. 2.

58 Joanna Diane Caytas, „Regulatory Issues and Challenges Presented by Virtual Currencies“, *Columbia Business Law Review*, 2017, доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988367, 30. 3. 2022, 4. Виртуелне валуте су производ уговорног права и као такве не могу опстати без адекватне уговорне и законске регулације. Више о томе вид. Lawrence J. Trautman, Alvin C. Harrell, „Bitcoin versus Regulated Payment Systems: What Gives?“, *Cardozo Law Review*, Vol. 38, Nr. 3/2017, доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2730983, 28. 3. 2022, 1096.

59 Одлука о надзору, тач. 4 ст. 1. У функцији обезбеђења потпуног и делотворног надзора над пословањем пружалаца услуга, јесте и одредба којом је прописано да надзорни орган може у току вршења надзора извршити надзор и код лица коме је субјект надзора поверио обављање појединих оперативних послова у складу са овим законом, као и код других лица која су са субјектом надзора повезана имовинским, управљачким и пословним односима. Одлука о надзору, тач. 9.

60 Одлука о надзору, тач. 4 ст. 2.

јесте само надзор над пословањем пружаоца ових услуга, у коме Народна банка Србије контролише пре свега усклађеност пословања тих пружалаца са Законом о дигиталној имовини и прописима донетим на основу тог закона.⁶¹

Као и код банака, платних институција и институција електронског новца, и код ових субјеката постоје две врсте надзора – посредни и непосредни.⁶² Поменуте врсте надзора опредељене су начином на који Народна банка Србије врши надзор, односно с обзиром на врсту података које су предмет сагледавања у поступку надзора. Посредан надзор врши се прикупљањем и анализом извештаја и друге документације и података које пружалац услуга као субјект надзора доставља Народној банци Србије, у складу са Законом о дигиталној имовини и прописима донетим на основу њега, као и друге документације, односно других података о пословању субјекта надзора којима овај надзорни орган располаже.⁶³ У питању је стални надзор, у ком се на континуираној основи испитују релевантни подаци о активностима пружалаца услуга. Ови подаци се могу поделити на оне које су пружаоци услуга у обавези да достављају надзорном органу у одређеним временским интервалима, и на оне које достављају када дође до одређених промена у пословању пружаоца услуга. Такође, на захтев Народне банке Србије, пружалац услуга је дужан да достави и друге податке који су предмет таквог захтева, а које овај надзорни орган сматра потребним у циљу адекватне процене квалитета управљања ризицима од стране овог субјекта. По правилу, чињенице утврђене у овом поступку и закључци ове врсте надзора често могу бити сигнал да је неопходно спровести и непосредан надзор над пружаоцем услуга у одређеним аспектима његовог пословања. Кад је, пак, реч о непосредном надзору, који се врши увидом у пословне књиге и другу документацију и податке субјекта надзора,⁶⁴ та врста надзора пружа свеобухватан увид у пословање пружаоца услуга, на основу ког се може детаљно проценити пословање пружаоца услуга, процедуре које користи, успешност руководства, рад интерне ревизије, као и поштовање закона и прописа. Она је значајна и с аспекта

61 ЗДИ, чл. 123 ст. 3. Поред наведених прописа, предмет надзора је и провера усклађености пословања пружалаца услуга повезаних с дигиталном имовином и издавалаца са законом и другим прописима којима се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма, законом којим се уређује ограничавање располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, прописима којима се уређује девизно пословање, рачуноводство, управљање информационом системом и другим одговарајућим прописима. Вид. ЗДИ, чл. 123 ст. 4.

62 Одлука о надзору, тач. 6 ст. 1.

63 Одлука о надзору, тач. 6 ст. 2.

64 Одлука о надзору, тач. 6 ст. 3.

непосредне провере података које су пружаоци услуга повезаних с виртуелним валутама доставили Народној банци Србије. Будући да надзор на лицу места значи директан, непосредан увид у документацију пружаоца услуга и његов информациони систем, ова врста надзора омогућује сагледавање правог стања пословања пружаоца услуга, јер лице које врши испитивање прегледа сваки достављени и тражени папир, материјал и документ овог субјекта.⁶⁵ Правило којим је прописано да се, достављањем субјекту надзора решења, записника и других аката, као и обавештења, захтева и других писмена надзорног органа који су повезани с надзором, сматра да су они достављени и члановима управе и руководиоцима субјекта надзора и да се не може доказивати супротно, формулисано је у циљу спречавања евентуалних злоупотреба у погледу достављања релевантних аката Народне банке Србије. Суштински значај овог правила испољава се у поступку изрицања новчане казне члановима управе и руководиоцима субјекта надзора где би супротно решење значајно успоравало рад надзорног органа. У том смислу, „терет“ достављања наведених аката члановима управе и руководиоцима субјекта надзора јесте на пружаоцу услуга. Када је реч о обавезама пружаоца услуга као субјекта надзора, нагласак је превасходно на обавези сарадње.⁶⁶ Целокупан надзор почива на претпоставци сарадње пружаоца услуга, јер без приступа релевантним актима и подацима, као и ресурсима информационог система, надзорни орган би био онемогућен да утврди право стање ствари. Наведено значи да је потпун приступ опреми, базама података и рачунарским програмима које користи, односно свим другим ресурсима информационог система *conditio sine qua non* ефективног надзора. У том смислу, непоштовање ове одредбе санкционисано је прописивањем посебног разлога за одузимање дозволе пружаоцу услуга.⁶⁷ Треба запазити да је овај разлог за одузимање

65 Неопходна процесна претпоставка за спровођење непосредног надзора јесте овлашћење гувернера Народне банке Србије (или лица које гувернер одреди) дато у форми решења, којим се одређују запослени који ће у својству овлашћених лица вршити надзор у просторијама пружаоца услуга односно лица која су с пружаоцем услуга код којег се врши надзор повезана имовинским, управљачким и пословним односима, и која су дужна да о налазима непосредног надзора сачине записник. С друге стране, записник о посредном надзору сачињава се тек ако се утврди да је субјект надзора учинио незаконитости, односно неправилности у обављању послова повезаних с виртуелним валутама. Вид. Одлука о надзору, тач. 7 и тач. 6 ст. 4 и 5.

66 Омогућавање несметаног вршења надзора и сарадње с овлашћеним лицима; именоване представника задуженог за комуникацију са овлашћеним лицима и пружање неопходне техничке подршке ради увида у податке, односно пословне књиге и документацију која се води у електронском облику, и достављање потребне документације у писаном облику. Вид. Одлука о надзору, тач. 7 ст. 6–8.

67 ЗДИ, чл. 137 ст. 1. тач. 4.

дозволе формулисан у виду дужности надзорног органа, те да не постоји могућност дискреционог одлучивања.

2. Предузимање мера

Уколико Народна банка Србије утврди недостатке или неправилности у пословању пружаоца услуга, односно уколико утврди да је поступио супротно закону и прописима Народне банке Србије, Народна банка Србије, на основу дискреционе оцене критеријума прописаних Законом о дигиталној имовини,⁶⁸ предузеће према том пружаоцу услуга једну од прописаних мера.⁶⁹ Када је реч о самим мерама које стоје на располагању надзорном органу, посебно ћемо се осврнути најпре на најблажу меру. Наиме, поређења ради, у односу на банке, уочљива је могућност упућивања препоруке пружаоцу услуга, као најблаже мере, у случају кад су у пословању пружаоца услуга утврђене мање значајне неправилности у пословању, а које не представљају значајан ризик.⁷⁰ Наведено може сугерисати да ће Народна банка Србије реаговати већ и на најмањи могући недостатак, односно неправилност у пословању овог субјекта (који у стадијуму у ком су утврђени не представљају материјални ризик по његово пословање, тј. не представљају „претњу“ да се испоље значајније на пословање пружаоца услуга) – што је још један елемент рестриктивног приступа регулацији ових субјеката.⁷¹

Писмена опомена упућује се пружаоцу услуга у чијем су пословању утврђене неправилности које не утичу битно и непосредно на његово пословање, али би могле представљати значајан ризик у том пословању ако се не отклоне, или ако субјект надзора није поступио у складу с препоруком.⁷² Закључујемо да се писмена опомена упућује у оним ситуацијама кад би реализација материјалног ризика по пословање пружаоца услуга могла бити извеснија – уколико се утврђене неправилности, односно недостаци не би отклонили. У том смислу, разноликост/ варијација мера (тј. постојање и препоруке) свакако је пожељна будући

68 ЗДИ, чл. 138 ст. 1. Наведени критеријуми односе се на тежину утврђених неправилности, показану спремност и способности чланова управе и руководиоца субјекта надзора да отклоне утврђене неправилности, као и друге битне околности под којима је учињена неправилност, од којих прва два обухватају одређене подкритеријуме који се сагледавају при заузимању коначне оцене о одређеном критеријуму. Вид. ЗДИ, чл. 138 ст. 2 и 3.

69 ЗДИ, чл. 132.

70 ЗДИ, чл. 133.

71 Могућност упућивања препоруке прописана је и у поступку надзора над платним институцијама и институцијама електронског новца. Вид. ЗПУ, чл. 183 ст. 1 тач. 1.

72 ЗДИ, чл. 134.

да даје могућност супервизору да, руководећи се својим супервизорским искуством, процени када је прикладније реаговати једном или другом мером.

Ако се у поступку надзора утврди да субјект надзора није поступио у складу са Законом о дигиталној имовини или прописима донетим на основу тог закона, односно у складу с писменом опоменом – Народна банка Србије доноси решење којим том субјекту изриче налоге и мере за отклањање утврђених неправилности.⁷³ Ако, пак, у поступку надзора утврди да субјект надзора није поступио у складу са поменутиим законом или прописима донетим на основу тог закона, а нарочито ако су истоврсне повреде чињене у одређеном периоду коришћењем исте ситуације или трајног односа с корисницима виртуелних валута – надзорни орган решењем о налозима и мерама може изрећи новчану казну том субјекту, као и члану управе и руководиоцу тог субјекта.⁷⁴ Овакво решење – прописивање изрицања новчане казне решењем о налозима и мерама, а не самосталним решењем као посебном мером, на линији је решења важеће регулативе која уређује ову материју код платних институција и институција електронског новца.⁷⁵ Међутим, чини се да овакво решење има ограничену могућност примене, будући да изрицање новчане казне везује искључиво за ситуацију доношења решења о налозима и мерама пружаоцу услуга, чиме се надзорном органу „везују руке“ да делује у другим ситуацијама када самом пружаоцу услуга не треба донети решење о налозима и мерама, те се оправдано може поставити питање како ће надзорни орган поступити у ситуацији када је несумњиво утврђена одговорност члана управе за одређене недостатке или неправилности у пословању пружаоца услуга, а услови за изрицање мере решења о налозима и мерама пружаоцу услуга нису испуњени.⁷⁶

Најстрожа мера која погађа пружаоца услуга јесте доношење решења о одузимању дозволе за пружање услуга повезаних с виртуел-

73 У року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема тог решења. Вид. ЗДИ, чл. 135.

74 ЗДИ, чл. 136 ст. 1.

75 Вид. ЗПУ, чл. 187.

76 Са друге стране, поступање по изреченим новчаним казнама чланова управе, односно руководиоца пружаоца услуга у непосредној је вези са оценом пословне репутације ових лица, те је од значаја поменути правило којим је прописано да Народна банка Србије може, при оцени пословне репутације наведених лица, узети у обзир и околност да то лице није поступио у складу са решењем којим му је изречена новчана казна у поступку вршења надзора над пружаоцем услуга. Вид. Одлука НБС о лиценцирању, тач. 11 ст. 4. Интересантно је приметити да наведено правило експлицитно није присутно у важећој регулативи банака, односно платних институција и институција електронског новца. Ипак, полазећи од сврхе процене подобности релевантних лица од стране надзорног органа, требало би га применити приликом процене подобности тих лица и код наведених субјеката.

ним валутама,⁷⁷ при чему закон разлоге формулише у виду дужности и у виду дискреционог овлашћења.

V Закључак

Правном регулацијом делатности пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама, тј. изласком из зоне нерегулисаног пружања ових услуга у Републици Србији постиже се остварење неколико циљева, међу којима се, с обзиром на високоризичну природу ове делатности, нарочито истичу спречавање злоупотреба дигиталне имовине (виртуелних валута) у криминалне сврхе и јачање правног оквира за борбу против прања новца и финансирања тероризма.⁷⁸ У том смислу, од посебног значаја су и захтеви у погледу (квалитета) успостављених система управљања и система унутрашњих контрола, који треба да представљају прву брану од недозвољених активности. Тиме су, у формалном смислу, створене претпоставке за стварање амбијента правне сигурности и транспарентних и јасних услова пословања пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама, чиме се пружа одговарајућа заштита – како корисницима ових услуга, тако и инвеститорима. Коначно, да би се тржиште виртуелних валута развијало на адекватан начин у Републици Србији, једна од претпоставки била је и прописивање значајних овлашћења и активне улоге надзорног органа (Народне банке Србије), и стављање ових субјеката под строги режим контролираних делатности – од њиховог оснивања, преко пословања, па све до престанка обављања ове делатности. Имајући у виду могућност утицаја разних фактора на дешавања на тржишту виртуелних валута, чини се да ће бити доста изазова у пословању ових субјеката, те да се у наредним годинама може очекивати стварање одговарајуће праксе у примени релевантних прописа и заузимање одговарајућих ставова у овој области од стране надзорног органа, а све у циљу усмеравања даљег (адекватног) развоја ове делатности.

Коришћена литература

Browne Ryan, „China’s central bank says all cryptocurrency-related activities are illegal, vows harsh crackdown“, септембар 2021, доступно на адреси: <https://www.cnbc.com/2021/09/24/china-central-bank-vows-harsh-crack-down-on-cryptocurrency-industry.html>, 8. 2. 2022.

77 ЗДИ, чл. 137.

78 Образложење Нацрта ЗДИ, 1.

Diane Caytas Joanna, „Regulatory Issues and Challenges Presented by Virtual Currencies“, *Columbia Business Law Review*, 2017, доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988367, 30. 3. 2022.

Јовановић Небојша, *Берзанско љраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009. (Јовановић Небојша, *Berzansko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009)

Јовановић Небојша, Радовић Вук, Радовић Мирјана, *Компанијско љраво – љраво љривредних субјеката*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2020. (Јовановић Небојша, Радовић Вук, Радовић Мирјана, *Компанијско pravo – pravo privrednih subjekata*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020)

Molla Rani, „When Elon Musk tweets, crypto prices move“, јун 2021, доступно на адреси: <https://www.vox.com/recode/2021/5/18/22441831/elon-musk-bitcoin-dogecoin-crypto-prices-tesla>, 8. 2. 2022.

Montañana Casaní Amparo, „Los principios y reglas de la compraventa Romana en el derecho Europeo. Hacia un nuevo contenido del contrato de compraventa del siglo XXI: caveat emptor“, *Fundamentos Romanísticos del Derecho Europeo e Iberoamericano* (ed. María del Carmen López-Rendo Rodríguez), Universidad de Oviedo, Boletín Oficial del Estado, 2020, доступно на адреси: https://boe.es/biblioteca_juridica/aniarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-70208302092, 24. 2. 2022.

Радовић Мирјана, „Платна институција као ново специјализовано привредно друштво“, *Усклађивање љословној љрава Србије са љравом Евројске уније (2015)* (ур. Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015. (Радовић Мирјана, „Платна институција као ново специјализовано привредно друштво“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније (2015)* (ур. Вук Радовић), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015)

Sarel Roee, „Property Rights in Cryptocurrencies: A Law and Economics Perspective“, *North Carolina Journal of Law and Technology*, Vol. 22, Nr. 3/2021, доступно на адреси: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1421&context=ncjolt>, 28. 3. 2022.

Simon Gleeson, *The legal concept of money*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

Станишић Миле, „Карактеристике модерне ревизије у банкама“, *Банкарство*, бр. 7–8/2007. (Stanišić Mile, „Karakteristike moderne revizije u bankama“, *Bankarstvo*, br. 7–8/2007)

Trautman Lawrence J., Harrell Alvin C., „Bitcoin versus Regulated Payment Systems: What Gives?“, *Cardozo Law Review*, Vol. 38, Nr. 3/2017,

доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2730983, 28. 3. 2022.

Tu Kevin V., Meredith Michael W., „Rethinking Virtual Currency Regulation in the Bitcoin Age“, *Washington Law Review*, Vol. 90, Nr. 1/2015, доступно на адреси: <https://digitalcommons.law.uw.edu/wlr/vol90/iss1/6/>, 30. 3. 2022.

Jovana MIHAILOVIĆ

PhD Student at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

Ivana DANILOVIĆ TERZIĆ

PhD Student at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

PARTICULARITIES OF THE VIRTUAL CURRENCY SERVICES PROVIDERS REGARDING THE NATURE OF THEIR ACTIVITIES

Summary

In this paper, the authors strive to define the activities of virtual currency services provider and, regarding the nature of those activities, to emphasize certain specific features of the rules regulating its business. Having this in mind, at the first place the crucial characteristics of certain virtual currency services are analysed, with underlying distinction between some, at the first glance, similar activities and with pointing out the role of the supervisory authority in determining the nature and domain of this activities regarding the best supervisory standards. There-after, the review of certain aspects of business is given reflecting requirements applicable to those high-risk subjects whose aim is to provide appropriate risk management. Finally, regarding the role of supervisory authority in conducting business of this subjects, the special emphasis is on supervision so the types of supervision, as well as measures that can be used by the supervisory authority are clarified etc.

Key words: Virtual Currency Services Providers. – Virtual Currency Services. – Activities. – Supervision. – Measures.

Датум пријема рада: 13. 4. 2022.

Датум прихватања рада: 10. 6. 2022.