

УДК: 005.21:334.724(497.11) ; 005.336.1

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_22404A

**др Јелена ЛЕПЕТИЋ\***  
**ванредни професор Универзитета у Београду – Правног факултета,**  
**Србија**

## **ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА – СТАРИ И НОВИ ИЗАЗОВИ\*\***

### **Сажетак**

*У овом раду, аутор анализира правила којима су реулисана јавна предузећа. Након излагања о терминолошким проблемима, дајна је дефиниција јавних предузећа. Указано је на неопходност постојања јавних предузећа као посебне врсте привредних субјеката, као и на то да је неопходно сачинити услашену стратегију у погледу будућности свих јавних предузећа, а не само оних чији је оснивач држава. Такође, истакнуто је и потреба услашавања закона, као и неопходности прилагодњавања правила о орјанима јавних предузећа потребама више оснивача. Даље су приказане разлике између правила о ујављању јавним предузећима и привредним друштвима. Аутор закључује да је неопходно начелно применити оштра правила и на јавна предузећа, при чему се поједина специјална правила моју предвидети оштрим или посебним законом. На крају, обрађено је и питање ујављивања засиуљености полова у орјанима ујављања и надзора јавних предузећа.*

---

\* Електронска адреса аутора: [jelena.lepetic@ius.bg.ac.rs](mailto:jelena.lepetic@ius.bg.ac.rs).

\*\* Рад је настао у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Савремени проблеми правног система Србије“ за 2022. годину.

**Кључне речи:** *Јавна предузећа. – Привредни субјекти под контролом државе. – Корпоративно управљање. – Уравнотежена заштитљивост полова у ординама управљања и надзора.*

## І Увод<sup>\*\*\*</sup>

Закон о јавним предузећима предвиђа застарео и неубичајен систем регулисања јавних предузећа као посебне врсте привредних субјеката.<sup>1</sup> Такав модел регулисања је готово јединствен на светском нивоу. Од система који се тренутно примењује у Републици Србији одустала је и већина држава региона које су га некада познавале. Дакле, основно питање на које треба дати одговор је да ли јавна предузећа треба да буду посебна врста привредних субјеката или их треба укинути. У раду ће посебно бити речи и о потреби усаглашавања планирања на државном и локалном нивоу у погледу будућности јавних предузећа. Наиме, важно је имати јединствену стратегију која се односи на сва јавна предузећа, иако временска динамика може да варира у зависности од тога ко је оснивач јавног предузећа.

Значајан проблем у вези са јавним предузећима у српском праву представља и неусаглашеност закона. У том смислу, истиче се неусаглашеност Закона о јавним предузећима и Закона о локалној самоуправи.<sup>2</sup> Поред наведеног примера неусаглашености закона, постоје и други прописи који нису усаглашени са Законом о јавним предузећима. На пример, одредбе Закона о комуналним делатностима такође нису са њим усаглашене.<sup>3</sup>

Иако се то не може закључити на основу назива Закона, специјални правни режим који предвиђа Закон о јавним предузећима примењује се не само на јавна предузећа, већ и на привредна друштва која обављају

<sup>\*\*\*</sup> Инспирацију за поједине идеје које су изложене у овом раду ауторка је добила радећи на пројекту Сталне конференције градова и општина – СКГО, чији је циљ израда „Смерница за оснивање међуопштинских јавних предузећа и међуопштинских друштава са ограниченом одговорношћу и пратећих модела међуопштинских споразума“. Ауторка је захвална свим члановима пројектног тима на корисним сугестијама у вези са њеним размишљањима о међуопштинским привредним субјектима, који су свакако утицали и на квалитет овог рада. Ауторка је једина одговорна за ставове који су у раду изнети.

1 Закон о јавним предузећима – ЗЈП, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016 и 88/2019.

2 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон.

3 Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018.

делатност од општег интереса уколико су испуњени одређени услови. Због тога, ни сама промена правне форме јавних предузећа у друштва капитала не решава проблеме који се везују за регулативу управљања јавним предузећима. Правила о организацији, односно управљању привредних друштава која предвиђа Закон о привредним друштвима, значајно се разликују од оних која предвиђа Закон о јавним предузећима.<sup>4</sup> С обзиром на то да постоји општи закон који се примењује на привредна друштва, дуплирање правила је често неоправдано, што не значи да потребу постојања посебних правила треба у потпуности негирати. У сваком случају, питање потребе постојања јавних предузећа као посебне врсте привредних субјеката треба одвојити од потребе предвиђања посебних правила у погледу управљања субјектима које контролише држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе због њихове специфичности.

Поред наведених изазова у вези са укидањем јавних предузећа као посебних привредних субјеката, проблема неусаглашености закона и неадекватног система управљања јавним предузећима, а за које се може рећи да нису нови изазови са којима се Србија сусрела, у раду ће бити анализиран и један релативно нов изазов у вези са родном равноправношћу. Управо су привредни субјекти чији су оснивачи држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у које спадају и јавна предузећа, ти који би требало да буду покретачи и пионири у погледу промовисања родне равноправности у области пословног права.

Структура рада је следећа: након представљања термилошких проблема и одређивања појма јавних предузећа, пажња се усмерава на укидање јавних предузећа и промену правне форме. Након тога, обрађен је проблем управљања јавним предузећима, да би на крају било речи о уравнотеженој заступљености полова у органима управљања и надзора јавних предузећа.

## II Термилошки проблеми

Појам предузеће (енгл. *enterprise/undertaking*, фр. *entreprise*, нем. *Unternehmen*) се уобичајено схвата као објект, а не као субјект права.<sup>5</sup> Ипак, у српском праву предузеће се појављује као носилац делатности, односно субјект права кроз постојање јавних предузећа (енгл. *public*

---

4 Закон 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.

5 Вид. Мирко Васиљевић, Татјана Јевремовић Петровић, Јелена Лепетић, *Компанијско право – право привредних друштава*, Београд, 2020, 51-52.

*enterprise*), као посебне врсте привредног субјекта. Поред необичности признавања правног субјективитета предузећу, додатну терминологију специфичност производи и коришћење термина „јавно“. Наиме, реч „јавно“ се у пословном праву обично односи на јавна привредна друштва. Реч је о издаваоцима који су успешно извршили јавну понуду хартија од вредности или чије су хартије од вредности укључене у трговање на регулисаном тржишту, односно мултилатералној трговачкој платформи – МТП у Србији.<sup>6</sup> За разлику од његовог уобичајеног значења, термин „јавно“ из Закона о јавним предузећима треба да укаже на то да је реч о субјекту који оснива држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Притом, јавна предузећа нису једини привредни субјекти које могу да оснују држава, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Наиме, јавна предузећа су само једна од врста државних привредних субјектима (енгл. *state-owned enterprises / state-controlled enterprises*).

У „Смерницама о корпоративном управљању привредним субјектима у власништву државе“ Европске организације за безбедност и сарадњу (ОЕБС) из 2015. године, привредни субјекти у власништву државе су дефинисани као субјекти који су основани у било којој форми, а које контролише држава.<sup>7</sup> „Власништво“ подразумева контролу која се врши на основу већинског капитал учешћа или на други начин (на пример, фактичка контрола је могућа на основу примене одредби уговора чланова).<sup>8</sup> Такође, држава може да контролише и субјекте у којима нема капитал, преко зависних друштава. Будући да економско схватање појма власништва, као власништва над привредним субјектима, не одговара правном појму власништва које подразумева власника удела, односно имаоца акција, исправно је говорити о привредним субјектима које држава контролише или привредним субјектима чији је држава члан.

Уколико нема контроле, начелно нема ни оправдања за примену посебних правила. Због тога се, на пример, „Смернице о корпоративном управљању привредним субјектима у власништву државе“ не односе на субјекте над којима држава нема контролу а у којима има мање од 10% учешћа у капиталу, нити има дугорочни интерес да буде њихов

6 Вид. Закон о тржишту капитала, *Службени гласник РС*, бр. 112/2015, 108/2016, 9/20205 и 153/2020. Закон о тржишту капитала из 2021. године, који почиње да се примењује 5. 1. 2023. године, додаје и друштва чије су хартије од вредности укључене у трговање на ОТП тржишту. Упор. тренутно важећи Закон о тржишту капитала, чл. 2 тач. 43 и Закон о тржишту капитала, *Службени гласник РС*, бр. 129/2021, чл. 2 тач. 100.

7 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Paris, 2015, 14.

8 *Ibid.*

члан.<sup>9</sup> Дакле, питање висине капитал учешћа може бити значајно приликом дефинисања субјеката на које треба применити посебна правила. Поред тога, значајна је и сврха стицања капитала. Наиме, уколико је реч о краткорочним потребама или интересима због којих се стиче контрола, примена посебних правила мора бити ограничена. На пример, уколико се већински удео или контрола стичу само привремено у случајевима стечаја, не сматра се да је реч о субјекту који контролише држава у смислу Смерница које је сачинио ОЕБС.<sup>10</sup>

### III Појам

Јавна предузећа као посебан привредни субјект уведена су у српско право 1990. године. Први Закон о јавним предузећима престао је да важи 2000. године, усвајањем Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса.<sup>11</sup> Трећи Закон о јавним предузећима, са изворним називом, донет је 2012. године, да би новим био замењен већ 2016. године.<sup>12</sup> Важећи Закон о јавним предузећима из 2016. године мењан је за сада само једном.

Значајно је истаћи да се законска дефиниција јавних предузећа из 1990. године до данас суштински није мењала. Наиме, јавна предузећа су субјекти који обављају делатност од општег интереса, при чему је Закон из 1990. говорио о делатностима од јавног интереса у истом контексту.<sup>13</sup> Пример делатности од општег интереса су делатности у области рударства и енергетике, саобраћаја, као и комуналне делатности. Актуелна законска дефиниција јавних предузећа додаје и да оснивачи јавних предузећа могу бити држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Према Закону о главном граду, оснивачи јавних комуналних предузећа могу бити и одређене градске општине, што представља изузетак од правила која предвиђа Закон о јавним предузећима.<sup>14</sup>

---

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 6/1990; Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 25/2000, 25/2002, 107/2005 – исправка и 108/2005 – др. закон.

12 Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење и 44/2014 – др. закон.

13 Упор. Закон о јавним предузећима из 1990. године, чл. 1 ст. 1 и важећи ЗЈП, чл. 1.

14 Вид. Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 37/2019, и 111/2021 – др. закон, чл. 6 ст. 5. Реч је о градским општинама Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин које могу да оснују јавно комунално предузеће уз претходну сагласност Скупштине града Београда.

У сваком случају, приликом оснивања и касније пословања јавних предузећа не долази до удруживања јавног и приватног капитала. Као што је раније речено, важећи Закон о јавним предузећима се не примењује само на јавна предузећа, већ и на друге облике организовања које обављају делатност од општег интереса.<sup>15</sup> Оно што јавна предузећа чини специфичним јесте да је реч о посебној врсти привредног субјекта за обављање делатности од општег интереса који има правни субјективитет, а чији су оснивачи искључиво субјекти јавног права. Управо то би била и њихова дефиниција. Дакле, дефиницију јавних предузећа чине три елемента: први се односи на правни субјективитет, односно посебну правну форму, други на осниваче, а трећи на делатност.

Елемент дефиниције који се односи на осниваче заслужује посебну пажњу. Конкретно, спорно је да ли више лица може основати јавно предузеће и да ли се након оснивања јавног предузећа оснивачу могу придружити и други чланови. Као што је већ напоменуто, према Закону о јавним предузећима, јавно предузеће могу да оснују држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Поред језичке конструкције норме и коришћења везника „или“, на закључак да само једно од тих лица може да буде оснивач јавног предузећа, односно да јавно предузеће може да има само једног члана, упућују норме Закона о јавним предузећима којима су регулисани органи јавног предузећа. Наиме, на основу тих одредби, произлази да су оне писане за једночлане субјекте. Једночланост је карактеристика не само јавних предузећа, већ и друштава капитала која могу да обављају делатност од општег интереса у складу са Законом о јавним предузећима. Свакако да се то правило не односи на случајеве поверавања обављања делатности које се врши у складу са законом који регулише јавно-приватна партнерства и концесије.<sup>16</sup>

Ипак, могућност постојања више оснивача, предвиђена је другим законима. Тако је у изворној верзији Закона о локалној самоуправи из 2007. године, у чл. 88 поменута могућност образовања заједничких предузећа и других организација.<sup>17</sup> Та могућност је детаљније разрађена 2018. године када су унети нови чланови 88а–88д којима је регулисана сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе. Употреба појма предузећа јасно указује на то да је могуће основати заједничко јавно предузеће, иако се не користи реч јавно у чл. 88, 88а и 88в Закона о локалној самоуправи. Исто тако, реч организација има довољно широко

15 Вид. ЗЈП, чл. 3 ст. 2.

16 Вид. ЗЈП, чл. 3 ст. 3 и чл. 9.

17 Вид. Закон о локалној самоуправи, чл. 88.

значање да може да обухвати и друге облике удруживања, укључујући и заједничка друштва капитала. Поред Закона о локалној самоуправи, могућност оснивања заједничких привредних субјеката за обављање делатности од општег интереса постоји и према другим законима. На пример, према Закону о водама, јединице локалне самоуправе могу да оснују заједничко јавно предузеће.<sup>18</sup>

Имајући у виду да се поменути примери односе само на удруживање јединица локалне самоуправе, питање (не)дозвољености оснивања јавних предузећа и друштава капитала за обављање делатности од општег интереса од стране државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе као више оснивача једног субјекта није решено. Тумачењем одредби Закона о јавним предузећима, а посебно оних које се односе на осниваче и органе јавних предузећа, може се закључити да оснивање тих субјеката од стране државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе комбиновано није дозвољено. С друге стране, питање више оснивача се не поставља када је реч о поверавању обављања делатности од општег интереса. Имајући у виду описане неусаглашености између закона и проблеме у вези са тумачењем, Закон о јавним предузећима треба изменити и јасно предвидети могућност оснивања јавних предузећа и друштава капитала која обављају делатност од општег интереса од стране више оснивача. Притом, потребно је томе прилагодити и одредбе о органима тих привредних субјеката.

#### **IV Укидање јавних предузећа и потреба промене правне форме**

Свест о превазиђености концепта јавних предузећа постоји и на државном нивоу. О томе говори чињеница да је још 2018. године усвојена „Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године“, у којој је као основни проблем препознато управљање тим привредним субјектима на начин на који је то предвиђено Законом о јавним предузећима.<sup>19</sup> Због тога је исказана потреба промене форме јавних предузеће у једну од две форме друштава капитала – тзв. корпоративизација јавних предузећа.<sup>20</sup> Ипак, од тако схваћене

---

18 Вид. Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон, чл. 146, ст. 2.

19 Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, *Службени гласник РС*, бр. 30/18.

20 *Ibid.*, 10.

„корпоративизације“ не треба много очекивати. Наиме, сама промена правне форме не подразумева да се правила о органима која су предвиђена Законом о јавним предузећима неће примењивати. У сваком случају, основна идеја „корпоративизације“ генерално би требало да подразумева корпоративно реструктурирање у погледу управљања, односно његово поједностављивање.<sup>21</sup> У Стратегији је такође наведено да поред проблема нејединственог правног оквира, односно паралелне примене Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима, постоји и проблем децентрализованог приступа управљања уделима и акцијама, као и непостојање јединственог надзора над свим привредним субјектима у којима држава има статус члана.<sup>22</sup>

Нажалост, слична стратегија није предвиђена за јавна предузећа чији су оснивачи аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина. Наиме, спровођење Стратегије која је већ усвојена неће елиминисати јавна предузећа као посебне привредне субјекте из правног система Србије. То фактички значи да ће доћи до промена Закона о јавним предузећима који ће морати да буде прилагођен преосталим јавним предузећима, односно онима чији оснивач није држава. Усвајање новог правног оквира који ће се примењивати на привредне субјекте чији је члан Република Србија планирано је за последњи квартал 2022. године, према Акционом плану за спровођење Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, у периоду од 2021. до 2023. године.<sup>23</sup>

Промена правне форме јавних предузећа у неку од форми друштава капитала је и сада могућа, али није обавезна. Притом, она није посебно регулисана Законом о јавним предузећима. Промена правне форме једне врсте привредног друштва у другу регулисана је Законом о привредним друштвима.<sup>24</sup> Одредбе Закона о привредним друштвима којима је уређен правни положај друштава са ограниченом одговорношћу сходно се примењују на јавна предузећа у случајевима када та питања нису уређена Законом о јавним предузећима.<sup>25</sup> Дакле, промена правне форме јавног предузећа у неку од форми друштава

21 Вид. Нада Тодоровић, Јасмина Лабудовић Станковић, „Нови корпоративни оквир за јавна предузећа у Србији“, *Право и привреда*, бр. 4-6/2016, 92.

22 *Ibid.*, 10-11.

23 Вид. Акциони план за спровођење Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, у периоду од 2021. до 2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018, 7.

24 Вид. ЗПД, чл. 478-482.

25 Вид. ЗЈП, чл. 76 ст. 1.



капитала спровешће се сходном применом одредаба Закона о привредним друштвима. Промена правне форме јавних предузећа у друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво не би требало да буде посебно захтевна када се узме у обзир број јавних предузећа чији је оснивач Република Србија. Наиме, највећи број привредних субјеката чији је члан Република Србији је организован у једној од те две форме друштава капитала. Конкретно, 58% тих субјеката су друштва са ограниченом одговорношћу, 30% је акционарских друштава, док је јавних предузећа само 10% (у категорију остало улази 2% субјеката).<sup>26</sup>

У сваком случају, актуелна ситуација у вези са формама привредних субјеката чији је држава члан је превише компликована, па је треба упростити. Управо то је и препорука „Смерница о корпоративном управљању привредним субјектима у власништву државе“ које се сачинио ОЕБС, а којима је прецизирано да њихова форма треба да следи класичне корпоративне форме.<sup>27</sup>

## У Проблем управљања јавним предузећима

Проблем децентрализованог управљања привредним субјектима у којима уделе, односно акције има држава треба разликовати од проблема управљања јавним предузећима уопште. Даље ће бити речи о проблему управљања јавним предузећима генерално, који се своди на питање организације, односно на органе јавног предузећа и њихову надлежност. Први агенцијски проблем који постоји између већинског члана и управе је посебно изражен када је тај члан држава, будући да циљ пословања тих субјеката не подразумева само остваривање добити, већ се мора водити рачуна и о социјалним и политичким циљевима.<sup>28</sup> Исто се може рећи и за случајеве када је тај члан аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Наведеној ситуацији у вези са првим агенцијским проблемом посебно доприносе отежавајуће околности које

---

26 Реч је о прелиминарним подацима. Вид. Стратегију државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, 8.

27 Вид. ОЕБС, *Смернице о корпоративном управљању привредних субјеката које контролише држава*, смерница II. А.

28 Ernest WK Lim, „Concentrated Ownership, State-Owned Enterprises and Corporate Governance“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 41, Nr. 3/2021, 4-5.

Генерално о агенцијским проблемима вид. Мирко Васиљевић, *Корпоративно управљање – Правни аспекти*, Београд, 2007, 19-23; Вук Радовић, „Утицај агенцијских проблема на право акционарских друштава и корпоративно управљање“, *Корпоративно управљање – зборник радова* (ур. Мирко Васиљевић, Вук Радовић), Београд, 2008, 235 *et seq.*

се не јављају код субјеката са чисто приватним капиталом – накнада директора не мора да буде подстицајна, ризик од преузимања не постоји, док је ризик од стечаја значајно мањи, због чега је реално очекивати да ће директори уложити мањи труд него што би то био случај да је реч о субјектима чији већински члан није држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.<sup>29</sup>

У контексту домаћег права, значајно је истаћи да се правила о преузимању не примењују на јавна предузећа. Према Закону о стечају, стечајни поступак се не може спровести над правним лицем чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе ако се та лица искључиво или претежно финансирају кроз уступљене јавне приходе или из буџета државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.<sup>30</sup> У тим случајевима за обавезе правног лица одговарају оснивачи солидарно. Дакле, над јавним предузећима која се искључиво или претежно финансирају кроз уступљене јавне приходе или из буџета оснивача не може се спровести стечајни поступак. На крају, посебну отежавајућу околност у погледу првог агенцијског проблема представљају и решења о разрешењу директора, која нису прилагођена потреби ефикасности пословања. У сваком случају, може се закључити да је први агенцијски проблем свакако посебно изражен у контексту јавних предузећа.

Према Закону о јавним предузећима, органи јавног предузећа су надзорни одбор и директор. Прва и кључна разлика у односу на привредна друштва огледа се у непостојању скупштине. Непредвиђање скупштине као посебног органа је резултат концепције Закона о јавним предузећима која се заснива на идеји једночланости, односно једног оснивача. Управо због тога не чуди ни изостанак могућности именована више директора. Такође, у јавним предузећима дозвољен је само један систем управљања, док код привредних друштава постоји могућност избора оснивача између једнодомног или дводомног система управљања. Другачије речено, за разлику од јавних предузећа која обавезно имају надзорни одбор, привредно друштво не мора да га има.

У зависности од тога ко је оснивач, надзорни одбор јавног предузећа може да има три или пет чланова. Ако је оснивач држава, чланова је пет, од којих је један председник надзорног одбора, док је чланова три ако је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Чланови надзорног одбора се бирају на четири године. У сваком случају, један од чланова надзорног одбора мора бити из

29 E. WK Lim, 5.

30 Вид. Закон о стечају, *Службени тласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 – одлука УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018 и 95/2018, чл. 14 ст. 1.

реда запослених. Када је оснивач држава, надзорни одбор мора имати и независног члана. Чланове надзорног одбора именује Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. У сваком случају, јасно је да оснивачи бирају чланове надзорног одбора, као што је то случај и код друштава капитала са дводомним системом управљања. С друге стране, обавеза именовања пет чланова надзорног одбора је захтевнија у односу на правила која су предвиђена Законом о привредним друштвима, према којем је минималан број чланова надзорног одбора три.

Суштински разлози за именовање већег броја чланова надзорног одбора не постоје, јер квалитет надзора није гарантован именовањем већег броја чланова. Један од услова за именовање члана надзорног одбора је и познавање области корпоративног управљања или финансија.<sup>31</sup> Такав услов не постоји у Закону о привредним друштвима, који генерално предвиђа мањи број услова за именовање члана надзорног одбора у односу на Закон о јавним предузећима.<sup>32</sup> Дакле, услови за именовање члана надзорног одбора јавног предузећа су строжи од оних који предвиђа Закон о привредним друштвима. Поред тога, појам независног члана надзорног одбора из Закона о јавним предузећима се разликује од истог појма из Закона о привредним друштвима – услови које лице мора да испуни да би могао да буде независни члан нису исти.<sup>33</sup> Значајно је истаћи и да обавеза именовања независног члана надзорног одбора постоји само за јавна акционарска друштва према Закону о привредним друштвима. Иако је начелно обавеза именовања независног члана надзорног одбора у јавним предузећима чији је оснивач држава вредно хвале, оправдано је поставити и питање да ли независних чланова треба да буде више. На пример, у Великој Британији, у тзв. приватним друштвима, односно друштвима која контролишу субјекти приватног права, као и у тзв. јавним друштвима која контролише држава, независни директори морају да буду већина у одбору директора.<sup>34</sup> У том смислу, може се размишљати и о повећању обавезног броја независних чланова надзорног одбора и, уколико правила буду измењена, о повећању броја независних директора у привредним субјектима које контролише држава.

Још једна значајна разлика у односу на решења Закона о привредним друштвима, односи се на разрешење чланова надзорног одбора

---

31 Вид. ЗЈП, чл. 18 ст. 1 тач. 5.

32 Упор. ЗЈП, чл. 18 и ЗПД, чл. 228, 382, 391, 432 и 433.

33 Упор. ЗЈП, чл. 19 и ЗПД, чл. 392 и 437.

34 Вид. OECD, *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises – A Compendium of National Practices 2021*, Paris, 2021, 63.

јавног предузећа. Наиме, Закон о привредним друштвима дозвољава разрешење без навођења оправданог разлога, док Закон о јавним предузећима предвиђа разрешење из тачно одређених разлога.<sup>35</sup> На крају, надзорни одбор у јавним предузећима не именује директора, већ само врши надзор над његовим радом, док према Закону о привредним друштвима надзорни одбор именује директора, односно директоре.<sup>36</sup>

Директора јавног предузећа именује Влада, односно орган одређен статутом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе на период од четири године. Услови за именовање директора јавног предузећа су бројнији у поређењу са условима из Закона о привредним друштвима, при чему за именовање директора друштва са ограниченом одговорношћу Закон не предвиђа посебне услове.<sup>37</sup> Такође, ни мандат директора друштва са ограниченом одговорношћу није ограничен, док је то максимално четири године у акционарским друштвима, уз могућност поновног именовања.<sup>38</sup>

Директор јавног предузећа именује извршне директоре, којих може бити највише седам.<sup>39</sup> Надлежности извршних директора нису предвиђене Законом о јавним предузећима. Њихова улога је да помогну директору у раду, па се могу сматрати помоћним органом. За разлику од решења Закона о јавним предузећима, извршни директори имају другачију улогу према Закону о привредним друштвима. Директори акционарског друштва генерално могу бити извршни и неизвршни, при чему јавно акционарско друштво са једнодомним системом управљања мора имати већину неизвршних директора.<sup>40</sup> Акционарско друштво са дводомним системом управљања, поред надзорног одбора, има једног или више извршних директора, односно извршни одбор. Друштво са ограниченом одговорношћу има једног или више директора. За разлику од Закона о јавним предузећима, који предвиђа обавезно формирање комисије за ревизију само у случајевима када је оснивач Република Србија, Закон о привредним друштвима предвиђа обавезно образовање комисије за ревизију у јавним акционарским друштвима, при чему одбор директора, односно надзорни одбор могу образовати комисију за именовање, комисију за накнаде, као и друге комисије у складу са потребама друштва.<sup>41</sup>

35 Упор. ЗЈП, чл. 21 и ЗПД, чл. 231, 395 и 439.

36 Упор. ЗЈП, чл. 22 ст. 1 тач. 6 и ЗПД, чл. 232 ст. 1 тач. 2 и 420 ст. 1.

37 Упор. ЗЈП, чл. 25 и ЗПД, чл. 219, 382 и 418.

38 Вид. ЗПД, чл. 385.

39 Вид. ЗЈП, чл. 26 ст. 1 тач. 9 и чл. 27 ст. 3.

40 Вид. ЗПД, чл. 387.

41 Упор. ЗЈП, чл. 55 и ЗПД, чл. 409 и 446.

Кључна разлика између Закона о јавним предузећима и Закона о привредним друштвима у погледу именовања директора огледа се у томе што се директори јавног предузећа именују у посебном поступку, односно након јавног конкурса који спроводи Комисија за спровођење конкурса за избор директора. Састав Комисије се разликује према томе ко је оснивач јавног предузећа. Такав поступак није предвиђен за привредна друштва, изузев за она која обављају делатност од општег интереса када се на њих примењују одредбе Закона о јавним предузећима.

Када је реч о разрешењу директора, Закон о јавним предузећима прихвата систем разрешења из оправданих разлога, за разлику од Закона о привредним друштвима према којем се директор може разрешити без навођења разлога.<sup>42</sup> Притом, Закон о јавним предузећима предвиђа разлоге када је разрешење обавезно и када је разрешење само могуће. Такође, Закон о јавним предузећима регулише институт суспензије директора.<sup>43</sup> С друге стране, Закон о привредним друштвима познаје институт дисквалификације директора.<sup>44</sup> На крају, специфичност Закона о јавним предузећима представља и институт вршиоца дужности који се може именовати до именовања директора.<sup>45</sup> Иако вршилац дужности мора испуњавати услове за директора и обављати ту функцију највише једну годину, без могућности поновног именовања, идеја обавезног спровођења конкурса за именовање директора у пракси се често обесмишљава управо именовањем вршиоца дужности. С друге стране, Закон о привредним друштвима познаје институт привременог заступника кога на захтев члана друштва или заинтересованог лица именује суд у ванпарничном поступку ако друштво остане без директора а нови не буде регистрован у даљем року од 30 дана.<sup>46</sup> Такође, Закон о привредним друштвима уређује и институт кооптације којим се у случајевима када се број директора смањи испод броја који је одређен статутом омогућава преосталим директорима акционарског друштва да именују највише два лица која ће вршити дужност недостајућих директора до именовања нових.<sup>47</sup> Дакле, може се закључити да закони полазе од других идеја и када је реч о именовању, броју и престанку мандата директора, а посебно у погледу решавања проблема који настају у случајевима када нема директора, односно довољног броја директора. Такође, број обавезних органа у јавним предузећима је мањи него што је то случај у

---

42 Упор. ЗЈП, чл. 48-50 и ЗПД, чл. 220, 395, 425 ст. 3.

43 Вид. ЗЈП, чл. 51.

44 Вид. ЗЈП, чл. 67 ст. 2 и чл. 78 ст. 2.

45 Вид. ЗЈП, чл. 52.

46 Вид. ЗПД, чл. 221 ст. 4, чл. 397, чл. 426 ст. 5.

47 Исто се примењује и за надзорни одбор. Вид. ЗПД, чл. 386 и 436.

привредним друштвима, при чему се и решења у вези са помоћним органима значајно разликују. Разлози за толико различите концепције не постоји, због чега је потребно начелно уједначити правни оквир.

## VI Уравнотежена заступљеност полова у органима управљања и надзора

Уједначавање правног оквира за привредне субјекте чији је члан Република Србија је одлична прилика за промовисање и унапређење родне равноправности, односно уравнотежене заступљености послова у органима управљања и надзора тих субјеката. То је препознато и у „Стратегији државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године“, будући да се у њој наводи да ће Министарство привреде „поставити смернице о циљевима родне равноправности које треба применити у матрицама профила за кандидате за одбор.“<sup>48</sup>

Родна равноправност је дефинисана Законом о родној равноправности који је усвојен 2021. године.<sup>49</sup> Ступањем на снагу Закона из 2021. године престао је да важи Закон о равноправности полова из 2009. године.<sup>50</sup> Законска дефиниција родне равноправности, између осталог, подразумева и равномерно учешће и уравнотежену заступљеност жена и мушкараца у економској области и другим сферама друштвеног живота, укључујући доношење и спровођење одлука, у које свакако спадају и пословне одлуке.<sup>51</sup> Дакле, на терену корпоративног управљања, родна равноправност подразумева уравнотежену заступљеност жена у органима управљања и надзора привредних субјеката.

Када је заступљеност једног од полова између 40% и 50% у односу на други пол, заступљеност полова је уравнотежена, док је у случајевима када је заступљеност једног од полова у односу на други нижа од 40%, заступљеност полова је осетно неуравнотежена, осим ако је другачије предвиђено посебним законима.<sup>52</sup> Да би се родна равноправност остварила и унапредила, могу се применити опште и посебне мере. Опште мере су мере које су прописане законом а којима се забрањује дискриминација на основу пола, односно рода или налаже одређено

48 Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, 27.

49 Закон о родној равноправности – ЗРР, *Службени тласник РС*, бр. 52/2021.

50 Закон о равноправности полова, *Службени тласник РС*, бр. 104/2009.

51 Вид. ЗРР, чл. 3 и чл. 6 ст. 1 тач. 4.

52 Вид. ЗРР, чл. 6 ст. 1 тач. 9.

поступање у одређеној области, као и мере које су предвиђене другим актима чији је циљ остваривање родне равноправности. Посебне мере су активности, мере, критеријуми и праксе за обезбеђивање равноправног учешћа жена и мушкараца у свим сферама друштвеног живота и једнаке могућности за остваривање права и слобода које спроводи орган јавне власти и послодавац. Приликом њиховог одређивања, мора се, између осталог, обезбедити уравнотежена заступљеност у управним и надзорним телима.<sup>53</sup> Посебне мере спроводе органи јавне власти и послодавци. Оне се одређују и спроводе у оквиру годишњих планова или програма рада, односно пословања органа јавне власти и послодаваца.

У органе јавне власти спадају јавна предузећа, као и друга правна лица која оснива или финансира, било у целини или претежно, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.<sup>54</sup> Дакле, у њих спадају привредни субјекти чији је оснивач/члан држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Ти субјекти су уједно и послодавци. Органи јавне власти и послодавци који имају више од 50 запослених и радно ангажованих лица дужни су да спроводе посебне мере.

Уколико је заступљеност полова у органима управљања и надзора јавних предузећа осетно неуравнотежена, орган који је надлежан за именовање, односно уз чију се сагласност именује члан органа управљања или надзора мора да предузме посебне мере. Само изузетно, односно уколико постоје објективни разлози у складу са законом и када је сачињено образложење у којем су наведене и образложене специфичности које зависе од природе посла, службе или делатности, места и услова рада, посебне мере се доносе уважавајући те специфичности.<sup>55</sup> Непоступање органа јавне власти у складу са обавезом планирања, доношења, спровођења и објављивања резултата посебних мера, представља радњу прекршаја из Закона о родној равноправности.<sup>56</sup> Иако је наратив норми такав да упућује на закључак да је реч обавезним квотама, Закон не предвиђа конкретну санкцију за случај недостизања квоте од 40% без оправданог образложења.<sup>57</sup> Због тога, може се закључити да у нашем праву квота од 40% у вези са заступљеношћу жена у

53 Вид. ЗРР, чл. 10 ст. 3 тач. 4.

54 Вид. ЗРР, чл. 6 ст. 1 тач. 18.

55 Вид. ЗРР, чл. 26. Таква обавеза постоји и у вези са структуром органа управљања и надзора код послодаваца. Вид. ЗРР, чл. 30.

56 Вид. ЗРР, чл. 68.

57 У чл. 68 ЗРР о прекршајима органа јавне власти не помиње се чл. 26 ЗРР који се односи на структуру органа управљања и органа надзора у органима јавне власти (нити се у чл. 67 којим су предвиђени прекршаји послодавца помиње чл. 30 који се односи на структуру органа управљања и надзора код послодавца).

органима управљања и надзора није класична обавезна квота. Квоте се генерално деле на обавезне и добровољне у зависности од тога да ли недостизање квоте са собом повлачи санкције или не.<sup>58</sup>

Специфичност српског решења огледа се у томе што је норма сачињена тако да упућује на закључак да је реч о обавезној квоти за обезбеђивање уравнотежене заступљености полова иако то није случај, па се те квоте могу назвати и обавезне квоте без адекватне санкције. У ширем смислу оне свакако јесу добровољне, због непостојања санкције у случају недостизања квоте. Систем препоручених квота, односно квота чије недостизање не повлачи санкције постоји и у другим државама. На пример, у Шпанији су препоручене квоте од најмање 40% заступљености у одборима за оба пола.<sup>59</sup>

У упоредним правним системима, квоте се обично везују за листирана друштва и/или за друштва која контролише држава. Тако је Словенија усвојила систем квота за успостављање уравнотежене заступљености жена у управним и надзорним одборима у привредним субјектима чији је члан држава, при чему иста правила нису предвиђена за листирана друштва.<sup>60</sup> У том контексту, значајно је истаћи да је и Норвешка, која је систем квота у свој правни систем увела још 2003. године, предвидела квоту од 40% да би се повећао број жена у управним и надзорним одборима листираних друштава, као и друштава чији је члан држава, као и јединица локалне самоуправе.<sup>61</sup> Притом, временска динамика за увођење система квота разликовала се према томе о којем субјекту је реч и ко је његов члан. Квоте су прво почеле да се примењују у друштвима чији је члан држава или јединица локалне самоуправе – већ 2004. године, затим у новооснованим јавним друштвима од 2006. године, након чега је примена проширена на сва јавна друштва 2008. године, док су последње обухваћене задруге на које је правило почело да се примењује 2009. године.<sup>62</sup> Значајан је и податак да је од 49 држава које су учествовале у истраживању које је објавио ОЕБС, чак 29% усвојило систем обавезних квота да би се обезбедила уравнотежена

58 О подели квота вид. Mareike Fröhlich, Tatjana Jevremović Petrović, Jelena Lepetić, „Gender, Business and the Law“, *Gender-Competent Legal Education* (eds. Dragica Vujađinovic et al.), Springer (у процесу објављивања), одељак 3.2.2.

59 Европска комисија, „Извештај о родној равноправности у ЕУ за 2022. годину“, 2022 (European Commission, „2022 Report on gender equality in EU“, SWD(2022) 54 final, Brussels, 8. 3. 2022), 36.

60 Извештај о родној равноправности у ЕУ за 2022. годину, 36.

61 Linda Senden, Mirrela Visser, „Balancing a Tightrope: The EU Directive on Improving the Gender Balance among Non-Executive Directors of Boards of Listed Companies“, *European Gender Equality Law Journal*, Nr. 1/2013, 23.

62 *Ibid.*



заступљеност жена у органима управљања привредних субјеката које контролише држава, док је 16% предвидело добровољне квоте или циљеве.<sup>63</sup>

На крају, важно је истаћи да је и у Предлогу директиве о унапређењу родне равнотеже међу неизвршним директорима листираних привредних друштава и повезаним мерама из 2012. године, који до данас није усвојен, посебан акценат стављен на „јавна предузећа“ (енгл. *public undertakings*).<sup>64</sup> Она су дефинисана као учесници на тржишту над којима јавне власти могу директно или индиректно вршити доминантни утицај на основу власништва, финансијског учешћа или предвиђених правила, при чему се постојање доминантног утицаја претпоставља када јавна власт, директно или индиректно, има већинско учешће у уписаном капиталу, када контролише већину гласова које дају акције у том друштву и када има право да именује већину чланова управног или надзорног одбора.<sup>65</sup> Обавеза постизања уравнотежене заступљености пола који је мање заступљен у односу на други односи се на неизвршне директоре, при чему заступљеност тог пола треба да достигне 40%. Једина разлика која је предвиђена за „јавна предузећа“ у односу на друге субјекте на које се Предлог односи састоји се у томе што квоту од 40% ти субјекти треба да достигну две године раније у односу на остала листирана друштва.<sup>66</sup> Дакле, унапређење родне равноправности обично почиње од субјеката које контролише држава. Уколико се домаћи законодавац определи да уведе обавезне квоте, оне би прво требало да почну да се примењују на субјекте које контролише држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

## VII Закључак

Проблеми у вези са законском регулативом јавних предузећа су бројни. Поједини су суштински, док има и оних који су само терминолошки. Уопштено говорећи, јавна предузећа представљају превазиђену врсту привредних субјеката. Правила која их регулишу нису конципирана

---

63 OECD (2021), 63.

64 Предлог директиве о унапређењу родне равнотеже међу неизвршним директорима листираних привредних друштава и повезаним мерама (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving the gender balance among non-executive directors of companies listed on stock exchanges and related measures, COM/2012/0614 final – 2012/0299 (COD)*); даље у фуснотама: Предлог директиве из 2012. године).

65 Вид. Предлог директиве из 2012. године, чл. 2 (9).

66 Вид. Предлог директиве из 2012. године, чл. 4 (1).

у складу са потребама времена и праксе, при чему постоји и неусаглашеност Закона о јавним предузећима са другим законима, а посебно Законом о локалној самоуправи. Правила су генерално уподобљена јавним предузећима са једним оснивачем, при чему је предвиђен и комплексан систем управљања који значајно одступа од општих правила којима је регулисано управљање привредним друштвима. Иако потреба за посебним решењима свакако постоји у одређеним ситуацијама, оправдање за примену потпуно засебног режима који се притом примењује и на привредна друштва која обављају делатност од општег интереса је неоправдан. У сваком случају, правила о организацији јавних предузећа треба прилагодити потребама више оснивача.

Такође, укидање јавних предузећа треба да буде планирано за сва јавна предузећа, а не само за она које је основала држава. Притом, временска динамика може да буде различита у односу на то ко је оснивач. У сваком случају, промена правне форме јавних предузећа у друштва капитала сама по себи не решава проблеме управљања тим привредним субјектима, будући да ће посебна правила Закона о јавним предузећима која се односе на органе наставити да се примењују.

Промена регулативе привредних субјеката чији су оснивачи држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, посебно у делу организације, односно управљања може се искористити за промовисање родне равноправности, односно постизања уравнотежене заступљености полова у органима управљања и надзора јавних предузећа, чиме би био дат позитиван пример и осталим привредним субјектима. Наиме, идеја увођења обавезних квота са адекватном санкцијом за субјекте које контролише држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе огледа се, између осталог, и у подстицању других да исте мере примене на добровољној основи. У сваком случају, пред домаћим законодавцем стоје изазови креирања опште стратегије за будућност свих јавних предузећа, модернизовања правног оквира у погледу управљања и усаглашавања решења различитих закона.

### Коришћена литература

Васиљевић Мирко, Јевремовић Петровић Татјана, Лепетић Јелена, *Компанијско право – право привредних друштва*, Београд, 2020. (Vasiljević Mirko, Jevremović Petrović Tatjana, Lepetić Jelena, *Kompanijsko pravo – pravo privrednih društava*, Beograd, 2020)

Васиљевић Мирко, *Корпоративно управљање – Правни аспекти*, Београд, 2007. (Vasiljević Mirko, *Korporativno upravljanje – Pravni aspekti*, Beograd, 2007)

- Lim Ernest WK, „Concentrated Ownership, State-Owned Enterprises and Corporate Governance“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 41, Nr. 3/2021.
- Радовић Вук, „Утицај агенцијских проблема на право акционарских друштава и корпоративно управљање“, *Корпоративно управљање – зборник радова* (ур. Мирко Васиљевић, Вук Радовић), Београд, 2008. (Radović Vuk, „Uticaj agencijskih problema na pravo akcionarskih društava i korporativno upravljanje“, *Korporativno upravljanje – zbornik radova* (ur. Mirko Vasiljević, Vuk Radović), Beograd, 2008)
- Senden Linda, Visser Mirrela, „Balancing a Tightrope: The EU Directive on Improving the Gender Balance among Non-Executive Directors of Boards of Listed Companies“, *European Gender Equality Law Journal*, Nr. 1/2013.
- Тодоровић Нада, Лабудовић Станковић Јасмина, „Нови корпоративни оквир за јавна предузећа у Србији“, *Право и привреда*, бр. 4-6/2016. (Todorović Nada, Labudović Stanković Jasmina, „Novi korporativni okvir za javna preduzeća u Srbiji“, *Pravo i privreda*, br. 4-6/2016)
- Fröhlich Mareike, Jevremović Petrović Tatjana, Lepetić Jelena, „Gender, Business and the Law“, *Gender-Competent Legal Education* (eds. Dragica Vujadinovic *et al.*), Springer (у процесу објављивања).

**Jelena LEPETIĆ, PhD**

**Associate Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia**

## **PUBLIC ENTERPRISES – OLD AND NEW CHALLENGES**

### **Summary**

*In this paper, the author analyses rules which regulate public enterprises. The definition of public enterprises is provided after presenting the terminological issues. The paper points out that the existence of public enterprises as a special type of business entities is unnecessary, as well as that coordinated strategy regarding the future of all public enterprises, not only those founded by the state, should be drawn up. Also, the need to harmonize laws is highlighted as well as the necessity of adjusting the rules regarding the organization of public enterprises to the needs of multiple founders. Furthermore, the differences between the rules on the management of public enterprises and commercial companies are described. The author concludes that, in principle, it is necessary to apply general rules to public enterprises as well, whereby any special rules may be stipulated by general or special law. Finally, the issue of gender balance on management and supervisory boards of public enterprises is also examined.*

**Key words:** *Public Enterprises. – State-owned Enterprises. – Corporate Governance. – Gender Balance on Management and Supervisory Boards.*

Датум пријема рада: 28. 10. 2022.

Датум прихватања рада: 15. 12. 2022.