

УДК: 347.72.02(497.11) ; 347.714:004.738.5

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_23206A

др **Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ ПЕТРОВИЋ**^{*}
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета,
Србија

ИСКЉУЧИВА ЕЛЕКТРОНСКА ПРИЈАВА ОСНИВАЊА ПРИВРЕДНОГ ДРУШТВА^{**}

Сажетак

Аутор се у раду бави новим режимом који у правни систем Републике Србије уводи обавезу подношења регистрационе пријаве оснивања привредних друштва искључиво електронским путем. На тај начин ће постати оснивања брзи и моћни и без обавезе подносиоца регистрационе пријаве оснивања да буде присутан пред органом надлежним за регистрацију оснивања привредних друштва. Будући да је постати оснивања омогућен на начин да се то исто у целости одвија електронским путем, будући оснивачи ће имати моћност врло ефикасно, брзо и лако оснивања привредних друштва. Ипак, увођење обавезно, уместо досадашње опционо електронског начина подношења регистрационе пријаве моћно је да отвори и нека питања о којима се до сада у домаћој стурочној и научној јавности није многи разговарало. Управо су моћне дилеме и недоумице које се односе на искључиво електронско подношење пријаве оснивања привредног друштва предмет размишљања овог рада.

^{*} Електронска адреса аутора: tatjana.jp@ius.bg.ac.rs.

^{**} Рад је написан на основу истраживања спроведеног за потребе пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Савремени проблеми правног система Србије“ за 2023. годину.

Кључне речи: Електронска регистрација. – Оснивање привредних друштва. – Квалификовани електронски подноси. – Агенција за привредне регистре.

I Увод

Већ извесно време је електронска регистрација привредних друштва прихваћена и распрострањена у савременом компанијском праву. Електронска регистрација подразумева такав поступак у коме се прикупљање и достављање података и докумената, као и њихова обрада, а затим и достављање одлуке донете у поступку регистрације врше делом или у целини електронским путем.¹ Такође се савремен начин функционисања привредних регистара готово више не може ни замислити без електронског евидентирања и објављивања података, чинећи их јавно доступним електронским путем за трећа лица. Не само да је електронска регистрација део великог броја савремених националних права и њихових правила о регистрацији, већ је о том питању било пуно речи и у научним и стручним круговима у упоредном праву.² До сада је

1 Аутор овог рада је у више наврата већ писао о овој теми, те рад представља својврстан наставак већ спроведеног истраживања. Предмет овог рада усмерен је на она питања у којима је српско право у међувремену допуњено и измењено. О досадашњим резултатима истраживања вид.: Татјана Јевремовић Петровић, *Модели оснивачких аката*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, 106–139; Татјана Јевремовић Петровић, „Оснивање привредних друштва електронским путем у праву ЕУ“, *Усклађивање основног права Србије са правом Европске уније (2021)* (ур. Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021, 49–78; Татјана Јевремовић Петровић, „Електронска регистрација оснивања привредних друштва у Републици Србији“, *Право и привреда*, бр. 3/2021, 305–325.

2 Литература о овом питању је заиста изузетно богата. Вид. примера ради: Оптимити студија (European Commission, *Assessment of the impacts of using digital tools in the context of cross-border company operations – Final Report*, Optimity Advisors and Tipik Legal, December 2017), доступно на адреси: https://ec.europa.eu/info/publications/digitalisation-company-law_en, 10. 3. 2023; Еверис студија (Everis for the European Commission, *Study on Digitalisation of Company Law*, DG Justice and Consumers, Brussels 2017), доступно на адреси: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dg_just_digitalisation_of_company_law_final_report.pdf, 10. 3. 2023; као и Извештај неформалне групе стручњака компанијског права о дигитализацији у компанијском праву (The Informal Company Law Expert Group (ICLEG), *Report on digitalisation in company law*, March 2016), доступно на адреси: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2893701, 13. 6. 2021. Бројни су и теоријски радови који су обрадили ово питање. У нашој литератури вид. Драган Вујисић, „Дигитализација компанијског права“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2019, 144–153. Међу страним изворима нарочито доминирају извори на немачком језику. Вид. нпр.: Jan Lieder, „Digitalisierung des

такође обухваћена и прописима на нивоу Европске уније, који су после много година успели да хармонизују поступак електронског оснивања за поједине форме друштава у националним правима земаља чланица, тако да се у целости одвија без потребе физичког присуства подносиоца регистрационе пријаве и других лица пред било којим надлежним органом, телом или лицем које је укључено у овај поступак.³

Електронско оснивање и регистрација су омогућени и у српском праву. У првом тренутку је ова могућност била отворена за регистрацију предузетника још 2017. године, да би изменама Закона о привредним друштвима и Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре створен такав правни режим који је омогућио целовит поступак електронске регистрације за привредна друштва.⁴ Агенција за привредне регистре је овај поступак технички омогућила крајем 2018. године само за једночлана друштва са ограниченом одговорношћу, а затим и вишечлана друштва са ограниченом одговорношћу током 2019. године. Крајем 2021. године Република Србија је усвојила нове измене у постојећем режиму електронске регистрације.⁵ И даље је предвиђено да ће пријава регистрације (свих података и докумената) као и до сада бити алтернативна. Она је могућа непосредно – у папирној или електронској форми, или путем поште. Међутим, значајна измена учињена је у погледу регистрације оснивања привредног друштва, будући да се пријава

Europäischen Unternehmensrechts: Online-Gründung, Online-Einreichung, Online-Zweigniederlassung“, NZG, Nr. 28/2018, 1081–1091; Ralf Knaier, „Digital first, Bedenken second? Ein kritischer Blick auf den Kommissionsvorschlag betreffend den Einsatz digitaler Instrumente und Verfahren im Gesellschaftsrecht“, *GmbHRR*, Nr. 11/2018, 560–570; Lenard Bock, „Online-Gründung und Digitalisierung im Gesellschaftsrecht – Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission“, *DNotZ*, Nr. 9/2018, 643–661; Christoph Teichmann, „Die elektronische Gründung von Kapitalgesellschaften“, *GmbHRR*, Nr. 1/2018, 1–14; Charlotte Weber, *Digitalisierung im Gesellschaftsrecht: Die elektronische Gründung von Kapitalgesellschaften nach dem EU-Company Law Package*, Nomos, Baden-Baden, 2021; Fabian Klumpen, *Die elektronische Gesellschaftsgründung über die Grenze*, Nomos, Baden-Baden, 2017; Jessica Schmidt, „DiRUG-Reffe: Ein Digitalisierungs-Ruck für das deutsche Gesellschafts- und Registerrecht“, *ZIP*, Nr. 3/2021, 112–122.

3 Директива ЕУ о коришћењу дигиталних средстава и поступака у компанијском праву (*Directive (EU) 2019/1151 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Directive (EU) 2017/1132 as regards the use of digital tools and processes in company law*, OJ L 186, 11. 7. 2019; даље у тексту и фуснотама: Директива (ЕУ) 2019/1151).

4 Закон о привредним друштвима – ЗОПД, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021; Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре – Закон о поступку регистрације у АПР, *Службени гласник РС*, бр. 99/2011, 83/2014, 31/2019 и 105/2021.

5 Закон о изменама и допунама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, *Службеник гласник РС*, бр. 105/2021.

за оснивање привредног друштва, према овим новим изменама, подноси Агенцији за привредне регистре само у електронској форми.⁶ Ова одредба ступила је снагу када и друге измене, али је њена примена одложена на истек 18 месеци од ступања на снагу закона. Тиме ће Република Србија средином маја ове године имати нови режим регистрације оснивања привредних друштава, који ће се у потпуности вршити електронским путем. Будући да је реч о важној промени која има далекосежне последице, овај рад има циљ да прикаже нова решења о искључивој електронској регистрацији оснивања. Такође ће наша пажња бити усмерена и на могуће дилеме и недоумице које би могле да прате поступак искључивог електронског подношења регистрационе пријаве. Најзад, циљ овог рада је и отварање дијалога, који већ дуго постоји у упоредном праву о поступку електронске регистрације и изазовима које тај поступак носи са собом.

II Оснивање привредних друштава и подношење регистрационе пријаве електронским путем

1. Осврт на упоредно право

Поступак електронске регистрације оснивања привредних друштва подразумева да се један или више његових делова одвијају електронским путем – без потребе физичког присуства и непосредног контакта подносиоца регистрационе пријаве и лица које је задужено за спровођење поступка регистрације. Такође, врло се често у данашње време подстиче и целокупно оснивање привредних друштава у електронској форми – при чему је неопходно да се сви услови за оснивање друштва, почев од сачињавања оснивачких аката до њиховог достављања уз регистрациону пријаву, као и испуњење других услова ради оснивања привредног друштва одвијају електронским путем, како би се даљи поступак регистрације до краја одвио електронски. Дакле, и поступак оснивања и онај део који се односи на регистрацију могу се уредити тако да заинтересовано лице (оснивач, подносилац пријаве) нема обавезу да буде физички присутан пред било којим надлежним органом, телом или лицем задуженим за неки од делова овог поступка.

Увођење електронског оснивања део је општег тренда модернизације и подстицања ефикасности у пословању привредних друштава. Овај поступак успешно је хармонизован у оквиру ЕУ правилима Директиве о коришћењу дигиталних алата и поступака у компанијском

⁶ Закон о изменама и допунама Закона о поступку регистрације у АПР, чл. 4 и нови чл. 9 ст. 2 Закона о поступку регистрације у АПР.

праву.⁷ Најзначајнији део ове Директиве се односи на хармонизацију правила земаља чланица у погледу електронског оснивања привредних друштава, али се њом уређују и друга важна питања дигитализације компанијског права.⁸ Регулисана су питања електронске регистрације других података и докумената, као и огранака привредних друштава. Додатно су промовисани транспарентност и објављивање значајних докумената и података о друштвима, као и олакшани приступ за трећа лица. Директива је инсистирала на ширењу информација које су доступне трећим лицима без накнаде, али и могућност прибављања информација не само на званичном језику на коме се воде регистри, већ и у преводу на други језик, који је распрострањен у Европској унији. Најзад, посебна пажња посвећена је питању заштите интереса трећих лица и поверењу у регистре, безбедној електронској идентификацији у свим електронским поступцима регистрације; као и доступности и коришћењу података о дисквалификацији директора који се воде у другој земљи чланици. Тиме је осим лакше, брже и једноставније електронске регистрације Директива нарочито имала у виду и подстицање прекограничне покретљивости за учеснике на унутрашњем тржишту, поклањајући своју највећу пажњу малим и средњим предузећима.⁹ Директива (ЕУ) 2019/1151 обавезује земље чланице ЕУ да предвиде поступак оснивања привредних друштава који ће се спровести у потпуности електронским путем, тако да подносилац пријаве не мора да буде присутан лично пред било којим органом, другим надлежним лицем или телом које је укључено у поступак оснивања друштва.¹⁰ Ова кључна одредба уводи, дакле, минималну хармонизацију у погледу електронског оснивања различитих националних форми (или типова) друштва са ограниченом одговорношћу држава чланица ЕУ, уз могућност да државе чланице поступак омогуће и за друге форме друштава. Рок за имплементацију Директиве већ је прошао, те је овај поступак до сада у већини земаља чланица ЕУ већ почео да се

7 Вид. фн. 3.

8 Детаљно о правилима Директиве и регулисању електронског оснивања привредних друштава у праву ЕУ вид. Т. Јевремовић Петровић (2021а), 49–78.

9 Вид. рецитал 2–4 Директиве (ЕУ) 2019/1151; као и Меморандум са образложењем Предлога Директиве Европског парламента и Савета о изменама и допунама Директиве (ЕУ) 2017/1132 о употреби дигиталних алата и поступака у компанијском праву (*Explanatory Memorandum of the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2017/1132 as regards the use of digital tools and processes in company law*, COM/2018/239 final – 2018/0113 (COD), Brussels, 25. 4. 2018), 4–5.

10 Потпуно електронско оснивање је регулисано чл. 13г Директиве о појединим питањима компанијског права (*Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of company law*, OJ L 169, 30. 6. 2017; даље у тексту и фуснотама: Директива (ЕУ) 2017/1132).

примењује, док се у још неколико земаља чланица очекује ускоро. Директива не обавезује земље чланице да предвиде искључиво електронско оснивање привредних друштава, али им оставља могућност да предвиде да неке или све процедуре оснивања друштава (и њихових огранака) и других регистрација или уписа могу да се спроведу искључиво у електронској форми.¹¹ Међу најважнијим одредбама које су регулисале потпуно електронско оснивање нашле су се одредбе које се тичу процедуре, али и објављивања докумената и информација који су од значаја за електронско оснивање, укључујући и правила која подстичу да се поступак оконча у кратком року и уз што је могуће ниже трошкове.

Поступак електронског оснивања привредних друштава познат је и у земљама нашег региона. Алтернативно је предвиђен у праву Црне Горе, кроз могућност достављања регистрационе пријаве и других докумената или аката у папирној или електронској форми.¹² Алтернативно директно достављање регистрационе пријаве, у папиру или електронским путем, је предвиђено и у праву Републике Српске.¹³ Иако су у Федерацији Босне и Херцеговине за регистрацију привредних друштва надлежни судови, и њима се пријава за регистрацију може поднети или у папирној, или електронској форми.¹⁴

2. Електронско оснивање и регистрација у Републици Србији

Поступак оснивања привредних друштава и поступак регистрације су у српском праву регулисани одредбама Закона о привредним друштвима и Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре.¹⁵ Овим прописима је омогућено да се целокупни поступак оснивања, укључујући и регистрацију, у потпуности одвије електронским путем.¹⁶ То је учињено изменама Закона о привредним друштвима у делу који се односи на форму оснивачког акта, тако да је могуће да овај

11 Директива (ЕУ) 2019/1151, рецитал 8.

12 Закон о привредним друштвима Црне Горе, *Службеник гласник РЦГ*, бр. 65/2020, чл. 320.

13 Закон о регистрацији привредних субјеката у Републици Српској, *Службени гласник Р. Српске*, бр. 67/2013 са даљим изменама, од којих су последње из 2019. године, чл. 7.

14 Вид. чл. 8 и 48 Закона о регистрацији привредних субјеката у Федерацији Босне и Херцеговине, *Службене новине Ф. БиХ*, бр. 27/2005, са каснијим изменама, од којих су последње из 2021. године.

15 Вид. фн. 4.

16 Овај одељак рада је унеколико измењен одељак II и III већ објављеног рада: Татјана Јевремовић Петровић, „Електронска регистрација оснивања привредних друштава у Републици Србији“, *Право и привреда*, бр. 3/2021, 305–325. Циљ му је да упути читаоце у друге одељке и пружи им потпунију слику измена и допуна којима

акт буде сачињен у електронској форми уз коришћење квалификованог електронског потписа.¹⁷ Осим тога, раније измене Закона о поступку регистрације у АПР су нарочито биле важне у делу који је регулисао електронско достављање и друге делове поступка путем електронске комуникације подносиоца регистрационе пријаве са регистром.¹⁸

Електронска регистрација је први пут омогућена у Србији ради регистровања предузетника 2017. године. Убрзо након тога је већ од краја 2018. године била технички могућа и регистрација оснивања једночланог друштва са ограниченом одговорношћу. Након што се показало успешним, електронско регистровање оснивања је током наредне године било проширено и на вишечлано друштво са ограниченом одговорношћу.

Ради могућности електронске комуникације са регистром, на првом месту ради сигурног и безбедног достављања података и докумената у електронском облику, српско право је дефинисало појам корисничке апликације као апликативно софтверско решење намењено *јодношењу електронске пријаве*.¹⁹ Тиме је омогућено да се регистрациона пријава поднесе или непосредно Агенцији, или путем поште. Непосредно подношење пријаве обухвата не само подношење пријаве у папирној, већ и у електронској форми.²⁰ Поступак електронске регистрације оснивања подразумева, дакле, да се регистрациона пријава подноси у електронској форми путем корисничке апликације, при чему се ради идентификације подносиоца пријаве и ради њеног потписивања мора користити квалификовани електронски сертификат. Уз регистрациону пријаву подносилац подноси електронским путем све документе у електронској или дигитализованој форми. Најзад, поступак се окончава отправљањем одлуке регистратора у електронској форми.

а) Подношење електронске регистрационе пријаве оснивања

Отпочињање поступка регистрације оснивања привредног друштва пред Агенцијом за привредне регистре везује се за подношење регистрационе пријаве оснивања. Истакнуто је да је према тренутно важећим одредбама то могуће алтернативно, те се пријава подноси непосредно у папирној или електронској форми или путем

српско право уводи искључиву електронску регистрацију привредних друштава, на које се овај рад односи.

17 ЗОПД, чл. 11.

18 Вид. посебно чл. 11, 12 и 24 ст. 2 Закона о поступку регистрације у АПР.

19 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 2 ст. 1 тач. 12.

20 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 9 ст. 1.

поште. Подношење пријаве електронским путем као начин директног подношења пријаве подразумева коришћење корисничке апликације на интернет страни Агенције за привредне регистре.

Један од битних услова за подношење регистрационе пријаве, а затим и предмет контроле регистратора у погледу испуњености услова за регистрацију представља околности да ли је пријаву поднело лице које је овлашћено за њено подношење.²¹ Стога, утврђивање идентитета подносиоца пријаве представља један од важних делова поступка електронске регистрације, а коришћење електронског потписа нужно је и ради испуњења прописане форме правног посла који се предузима. Ово питање код нас је уређено посебним законом који је уредио основна правила о електронској идентификацији, електронском потпису и његовим основним правним дејствима, као и о електронском документу.²²

Утврђивање идентитета подносиоца регистрационе пријаве приликом коришћења корисничке апликације и уз потписивање електронске пријаве и докумената у српском праву се везује за коришћење квалификованог електронског потписа. Електронски потпис, односно печат садржи податке у електронском облику о физичким и правним лицима. Њихова основна улога је да потврђују интегритет података које садрже и да *ујврђују идентитет* потписника.²³ Осим тога, зависно од степена сигурности (напредни и квалификовани електронски потпис, односно печат), могу имати и друга важна правна дејства у правном промету. У српском праву квалификовани електронски потпис има правно дејство *својеручној њојисивања*, а некад и *замене овере својеручној њојиса*, уколико је то посебно предвиђено.²⁴

На овом месту је, стога, важно посебно нагласити да српско право обезбеђује електронску идентификацију приликом електронске регистрације и за то захтева коришћење квалификованог електронског сертификата којим се креира квалификовани електронски потпис. Такође је његово коришћење нарочито важно за својеручно потписивање регистрационе пријаве – коју овде замењује коришћење квалификованог електронског потписа. Поступак електронске регистрације оснивања подразумева да се поред регистрационе пријаве, коју потписују овлашћена лица, користе и други (електронски) документи.

21 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 5а и чл. 14 ст. 1 тач. 2.

22 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, *Службени гласник РС*, бр. 94/2017 и 52/2021.

23 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чл. 2 ст. 1 тач. 20.

24 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чл. 50.

Њихово потписивање и овера уређени су општим правилима о електронским документима и електронској идентификацији.²⁵

Коришћење квалификованог електронског потписа је омогућено физичким и правним лицима под условом да је он издат шемом идентификације од стране надлежног органа на територији Републике Србије. Као лица којима надлежни органи могу да издају квалификовани електронски потпис појављују се, осим домаћих физичких и правних лица (за њихове законске заступнике и друга овлашћена лица), и страна физичка лица која имају право на личну карту за странца (страна лица којима је одобрено стално настањење) и у коју се може уписати квалификовани електронски сертификат за имаоца и одговарајући подаци за формирање квалификованог електронског потписа.²⁶ У случају да подносилац пријаве иступа у својству пуномоћника, нужно је да се ово лице идентификује квалификованим електронским потписом, с тим што је у обавези да приложи пуномоћје међу електронске документе нужне ради електронске регистрације оснивања.²⁷ За сада није могуће да оснивач привредног друштва који подноси електронску регистрациону пријаву оснивања буде страном правно лице.²⁸ Такође је фактички онемогућено да подносилац пријаве буде страном физичко лице уколико нема услове за добијање квалификованог електронског сертификата, већ би у том случају могао да поднесе пријаву посредно – ангажујући пуномоћника ради електронске регистрације оснивања.

У циљу ширења могућности електронске регистрације оснивања нужно је признање страних шема идентификације и коришћење квалификованих електронских потписа који су издати у иностранству. То је био један од основних разлога за недавно усвојене измене Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, и оне су се односиле на омогућавање међусобног признања квалификованих сертификата за електронски потпис издатих у иностранству који се заснива на реципроцитету који је успостављен међународним споразумом.²⁹ Предлагало

25 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 11.

26 Вид. чл. 102 и 103 Закона о странцима, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018 и 31/2019.

27 Вид. Агенција за привредне регистре, еРегистрација оснивања једночланог и вишечланог ДОО, доступно на адреси: <https://apr.gov.rs>, 1. 4. 2023, интернет извор без броја стране.

28 О ограничењима вид. нарочито званично упутство Агенције за привредне регистре, еРегистрација оснивања једночланог и вишечланог ДОО, доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs>, 1. 4. 2023.

29 Вид. нарочито одредбе којима се дозвољава упис у Регистар пружалаца услуга електронске идентификације и шема електронске идентификације (чл. 19), регулација питања прекограничне сарадње у области електронске идентификације

се у међувремену и увођење неке врсте *e-residency*, које би омогућило електронску пријаву на порталу *e-uprava*, као и доцније лично присуство и идентификовање лица у дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије у иностранству ради преузимања картице са електронским потписом.³⁰

б) Сачињавање и достављање електронских докумената

Свака регистрација оснивања привредног друштва обавезује подносиоца пријаве да уз регистрациону пријаву обавезно достави одређене документе и друге акте који су нужни ради оснивања привредног друштва. Ови документи достављају се као електронски, односно дигитализовани документи.³¹ Дакле, поступак електронске регистрације у великој мери се заснива на електронском достављању електронских (дигитализованих) докумената, при чему њихов садржај или форма не утичу на електронску регистрацију. Уместо да се изврши регистрација увидом у папирну документацију, која је достављена лично или поштом, електронска регистрација омогућава достављање све неопходне документације за оснивање привредног друштва електронским путем, што може да буде лакше и брже од достављања папирне документације. Будући да је нужно успоставити сигурност у електронском достављању, није било довољно омогућити слање „обичних“, већ искључиво електронских или дигитализованих докумената који садрже електронски потпис. На тај начин, омогућена је строжа контрола и већа сигурност коришћења докумената у поступку електронске регистрације оснивања привредног друштва.

Један од најважнијих докумената нужних за регистрацију оснивања привредног друштва представљају оснивачки акт (као и статут акционарског) привредног друштва које се оснива. И овај документ

(чл. 23 и даље); упис у Регистар пружалаца квалификованих услуга од поверења (чл. 35), употребу квалификованих електронских сертификата у софтверским решењима органа јавне власти (чл. 36а), а посебно прекогранично признавање квалификованих услуга од поверења на основу реципроцитета заснованог на међународним споразумима (чл. 40).

- 30 Више о међусобном признању и коришћењу страних квалификованих електронских потписа, као и алтернативама док до овог међусобног признања не дође, вид. и Програм за унапређење позиције РС на ранг-листи Светске банке, Акциони план за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2020–2023. године, мера 1.1.0.
- 31 Дигитализација подразумева конверзију документа који није издат у електронском облику у електронски облик. Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чл. 2 ст. 1 тач. 43 и 44.

може да буде сачињен не само у папирној, већ и у електронској форми.³² Такође је могуће да оснивачки акт састављен у форми која није електронска буде дигитализован – чиме се омогућава његово даље коришћење у електронском облику.

За оснивачки акт и статут, као и за друге документе сачињене у електронској форми, од значаја је форма у којој се сачињавају, као и начин на који се остварује строжа форма – када је она предвиђена. Већ је било речи о томе да електронски потпис, односно печат садржи податке у електронском облику о физичким и правним лицима, са основном улогом да потврде интегритет података које садрже и да *ушврде идентитет* потписника.³³ Осим тога, електронски потпис може имати и друга важна дејства, зависно од степена сигурности. У нашем праву квалификовани електронски потпис има правно дејство *својеручној потписивања*, а некад и *замене овере својеручној потписивања*, уколико је то посебно предвиђено.³⁴ Дакле, опште правно дејство квалификованог електронског потписа лежи у *замени својеручној потписивања*, при чему му се не може оспорити пуноважност или доказна снага само због тога што је у електронском облику.

Општим одредбама ЗОПД је предвиђено да се приликом оснивања привредног друштва захтева обавезна овера потписа оснивача друштва. Даље је (дакле, посебном и изричитом) одредбом Закона о привредним друштвима предвиђено да се сматра да квалификовани електронски потпис чланова друштва на електронском документу замењује оверу потписа, осим уколико то није у супротности са прописима којима се уређује промет непокретности.³⁵ Другим речима, ЗОПД је изричито предвидео да квалификовани електронски потпис чланова друштва на оснивачком акту друштва које се оснива, не само да има *функцију идентификације и својеручној потписивања* већ и *замене овере својеручној потписивања*. На тај начин српско право отклања први ниво претходне контроле који врши јавни бележник овером потписа, и замењује га квалификованим електронским потписом, који такође представља основу идентификације и у другом нивоу контроле која се врши у поступку регистрације пред Агенцијом за привредне регистре.

Оправдање такве претпоставке види се у потреби отклањања трошкова оснивача приликом овере потписа и уопште омогућавања

32 Вид. изричито о таквој могућности ЗОПД, чл. 11 ст. 9.

33 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чл. 2 ст. 1 тач. 20.

34 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чл. 50.

35 ЗОПД, чл. 11 ст. 2.

дигитализације и јачања „економичности, ефикасности и ефективности пословања“.³⁶ Иако су многа национална права у овој ствари била врло опрезна, сматрајући поступак регистрације сувише ризичним да би се ослонило на уобичајена средства електронске идентификације, српско право му указује пуно поверење.³⁷ Програм за унапређење позиције РС на ранг-листи Светске банке истиче, на пример, да „електронски потпис обезбеђује исти ниво сигурности аутентичности оснивача као овера потписа.“³⁸ Тиме се у постављању регулаторних циљева очигледно (и искључиво) водило разлозима ефикасности, уштеде трошкова и убрзане процедуре регистрације. Са друге стране, није било говора о томе да се на овај начин смањује контрола поступка оснивања.

Најзад, поступак електронске регистрације је омогућио да се електронска уплата накнаде за регистрацију врши коришћењем платних картица (*Visa, MasterCard, DinaCard*) путем апликације која чини део система електронске регистрације. Ова електронска уплата односи се само на накнаду за регистрацију, али не и друге уплате (на пример, уплату оснивачког улога чланова друштва). Иако за сада не постоји обједињени систем комуникације Агенције за привредне регистре и пословне банке, предлози иду чак и у том смеру. Тако се најављује могућност електронске комуникације АПР и пословних банака, чиме би се омогућило истовремено отварање рачуна у банци са регистрацијом привредног друштва у АПР.³⁹ За сада је и даље обавезно отварање рачуна у пословној банци лично, и уз подношење неопходних докумената. Окончање подношења регистрационе пријаве подразумева достављање потврде о пријему регистрационе пријаве њеном подносиоцу на електронску адресу која је наведена у регистрационој пријави.⁴⁰ Најзад, након што одлучи о пријави, регистратор доставља решење о регистрацији

36 Образложење Нацрта закона којим се мењају и допуњују одредбе Закона о привредним друштвима из 2017. године, доступно на адреси: <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1402/obr/Obrazlozenje.pdf>, 1. 4. 2023, 5. Конкретна уштеда у овом кораку износи 300 РСД по потпису по копији. Извор: Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг-листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2020–2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 89/2020, Опис проблема у свим областима, према методологији Светске банке – Отпочињање пословања, табела 6, бр. 1.

37 Детаљније вид. Т. Јевремовић Петровић (2019), 125–131.

38 Програм за унапређење позиције РС на ранг-листи Светске банке, Опис проблема у свим областима, према методологији Светске банке – Отпочињање пословања, табела 6, бр. 1.

39 Програм за унапређење позиције РС на ранг-листи Светске банке, Акциони план за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2020–2023. године, мера 1.1.4.

40 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 12 ст. 3.

у електронској форми, уз електронски потпис регистратора. Решење регистратора у електронској форми се шаље на регистровану електронску адресу за пријем електронске поште основаног привредног друштва, односно адресе наведене у пријави.⁴¹ Целокупна претходна контрола која је предвиђена у поступку регистрације остаје непромењена без обзира на електронско достављање докумената. Претходна управна контрола оснивања врши само у погледу формалних услова регистрације.⁴² Иако је систем електронске регистрације омогућио аутоматску контролу унетих података приликом попуњавања регистрационе пријаве, она не замењује контролу коју и даље спроводи регистратор, већ само отклања најчешће узроке одбацивања пријаве (изостанак податка у неком од обавезних поља регистрационе пријаве, неисправно унете податке које систем може да препозна и слично).

III Резултати у досадашњој електронској регистрацији

Поступак регистрације који спроводи Агенција за привредне регистре одвија се у *врло крајком року* јер је Законом предвиђен рок од пет дана од пријема пријаве за одлучивање регистратора о поднетој пријави, уз истовремено објављивање са доношењем решења којим се пријава усваја.⁴³ Агенција за привредне регистре саопштава да се поступак регистрације у 98,74% случајева обавља у року од 24 сата, најчешће током истог радног дана.⁴⁴ Исти кратак рок важи како у случају папирне, тако и у случају електронске регистрације оснивања.⁴⁵ Такође, поступак регистрације подразумева релативно ниске трошкове оснивања, нарочито имајући у виду и симболичан износ минималног капитала који је Закон о привредним друштвима предвидео за друштва са ограниченом одговорношћу.⁴⁶ Најзад, поступак једношалтерског система

41 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 24 ст. 2.

42 Вид. посебно чл. 14 Закона о поступку регистрације у АПР.

43 Вид. Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 15 и чл. 22 ст. 2.

44 Вид. податке са званичног сајта АПР, доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs/>, 1. 4. 2023.

45 Вид. вести Агенције за привредне регистре од 25. октобра 2019. године, доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs/>, 1. 4. 2023.

46 ЗОПД, чл. 145. Осим тог, постоје и други трошкови приликом оснивања. Највећи трошак износи 6500 РСД и представља накнаду за регистрацију оснивања привредног друштва са регистрацијом докумената, док је у случају регистрационе пријаве електронским путем накнада за регистрацију 5900 РСД. Поред тога, накнада за објављивање оснивачког акта, статута и других докумената који се региструју и објављују износи 800 РСД по документу, а у случају електронске пријаве 700 РСД. Вид. Одлуку о накнадама за послове регистрације и друге услуге

оснивања привредних друштава, који осим регистрације у Агенцији за привредне регистре подразумева регистрацију код пореских органа и издавање пореског идентификационог броја, као и пријаву Републичком ПИО фонду и Републичком фонду за здравствено осигурање чини поступак оснивања изузетно ефикасним и једноставним. Исте предности једношалтерског система оснивања важе без обзира на то на који начин се подноси регистрациона пријава оснивања. Другим речима, исте предности важе и када се друштво оснива електронским путем.

Када је реч о поступку електронске регистрације, досадашња искуства показала су се изузетно добрим. Наиме, након што је 2017. године по први пут омогућен поступак електронске регистрације предузетника, а недуго затим и електронског оснивања привредних друштава, поступак се показао као добродошла услуга која је нарочито била коришћена у одређеним периодима током 2020. године.⁴⁷ Тако је према званичним подацима Агенције за привредне регистре на почетку 2020. године било основано 238 друштава са ограниченом одговорношћу путем коришћења електронских услуга. Почетком марта 2020. коришћење ове услуге је забележило пораст од 70% у односу на јануар и фебруар 2020. године.⁴⁸ Званичне статистике су показивале константан раст електронске регистрације оснивања привредних друштава, и он је нарочито био приметан након његовог иницијалног омогућавања.

Међутим, статистички подаци након тог периода показали су да је коришћење електронске регистрације оснивања привредних друштава, а слично се може закључити и за регистрацију предузетника, престало да расте, и усталило се у одређеном проценту. Тиме је коришћење услуге електронске регистрације било далеко мање атрактивно од онога што се очекивало у односу на подношење регистрационе пријаве директним путем „у папиру“, односно путем поште. Другим речима, званични подаци нису оправдали велика очекивања да ће електронска регистрација преовладати услед ефикасности и економичности. Такође, ови подаци указују и на чињеницу да је поступак електронске регистрације

које пружа Агенција за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 131/2022, чл. 2 и 6. Такође је значајна и накнада за оверу потписа на оснивачком акту, и она износи 300 РСД по потпису по страни када је реч о папирној регистрацији, док овог трошка нема у случају електронске регистрације оснивања, јер се користи квалификовани електронски потпис који замењује оверу потписа.

47 О коришћењу ове услуге током пандемије Covid-19, након што је Агенција за привредне регистре била онемогућена да ради са странкама путем непосредног контакта вид. статистичке показатеље и закључке у: Т. Јевремовић Петровић (2021b), 320–321.

48 Званичне вести Агенције за привредне регистре од 10. 4. 2020. и 12. 6. 2020, доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs/>, 2. 4. 2023.

оснивања и даље већини корисника непознат или недовољно приступачан.

Према статистичким подацима током 2021. године било је 9635 новооснованих друштава са ограниченом одговорношћу. Међу њима је 799 (8,30%) регистровано електронским путем. Слични подаци показују да је од 34378 регистрованих предузетника само 2785 (8,10%) користило услугу електронског подношења регистрационе пријаве.⁴⁹ Слични резултати се виде и из података према којима је у периоду од јануара до септембра 2021. године укупно 8,10% свих друштава са ограниченом одговорношћу и предузетника регистровано електронским путем (што чини укупно 2680 нових пословних субјеката регистрованих на овај начин), док је у периоду од јануара до септембра 2020. године било укупно 2314 ових субјеката (имајући, притом, у виду чињеницу да лични контакт са Агенцијом за привредне регистре није био могућ од средине марта до маја 2020. године). Приметан је пораст у односу на исти период јануар-септембар 2019. године (укупан број електронских регистрација у 1304 случајева, што чини 3,70% од укупног броја регистрација), одмах након увођења овог поступка.

Коначни званични (и до сада последњи објављени) подаци показали су да су од увођења електронске регистрације (17. 10. 2018–26. 5. 2021) у овом поступку основана 1603 једночлана друштва са ограниченом одговорношћу (што чини 8,33% од укупног броја) док је у периоду од 28. 6. 2019–26. 5. 2021. године било основано 107 друштава са ограниченом одговорношћу која имају више од једног члана (што је 3,90% укупног броја оснивања), док су регистрационе пријаве у директном контакту са АПР-ом чиниле 78,68% случајева једночланих друштава са ограниченом одговорношћу, односно 84,28% случаја друштава са ограниченом одговорношћу са два или више чланова. Притом су регистрационе пријаве путем поште поднете у 12,99% за једночлана и 11,82% за вишечлана друштва са ограниченом одговорношћу.⁵⁰ Да закључимо, иако је у почетку постојало увећано интересовање за коришћење услуге електронске регистрације, те је њихов број константно растао, ова услуга је након њеног увођења била много ређе коришћена од стандардног начина подношења регистрационе пријаве и у просеку чини нешто више од 8% укупног броја новооснованих привредних друштава.

49 Вид. Инфографику: Оснивање и затварање привредних субјеката (2017–2021), доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B5.4318.html?infoid=110>, 1. 4. 2023.

50 Вид. Образложење уз Закон о изменама и допунама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре – Образложење Закона о регистрацији, доступно на адреси: <https://otvoreniparliament.rs/uploads/akta/Predlog%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20postupku%20registracije%20u%20Agenciji%20za%20privredne%20registre.pdf>, 1. 4. 2023, 10.

Најзад, иако је Агенција за привредне регистре већ раније била најавила да ће током 2022. године увести електронску регистрацију оснивања за све форме привредних друштава, то до сада није и даље у овом тренутку могуће осим за регистрацију предузетника и друштава са ограниченом одговорношћу (једночланог или са више чланова). Осим тога, било је најављено и да ће током 2022. године бити уведена електронска регистрација других података или докумената осим оснивања привредних друштава, што такође и даље није случај.⁵¹ Нажалост, ове услуге могле су да буду значајне у ефикаснијем пословању већ основаних друштава, те је штета што приоритет није био у ранијем подстицању ових могућности.

IV Искључиво подношење електронске регистрационе пријаве оснивања привредног друштва

Крајем 2021. године Србија је још једном унела значајне измене у систем оснивања и регистрације привредних друштава. Најзначајније измене у том погледу су овог пута учињене у Закону о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, будући да уводе додатна правила у погледу електронске регистрације.

Наиме, новим изменама и допунама није промењено опште правило према коме се регистрациона пријава подноси Агенцији за привредне регистре, било непосредно у папирној или у електронској форми или путем поште. Међутим, поред овог општег правила које се односи на регистрацију свих података и докумената, новим изменама и допунама је уведено посебно правило према коме се „пријава за оснивање привредног друштва подноси Агенцији само у електронској форми“.⁵² Примена ове одредбе била је одложена на 18 месеци од ступања на снагу Закона о изменама и допунама, и званично је најављено да ће се пријаве за оснивање привредних друштава вршити искључиво електронским путем почев од 17. маја 2023. године.⁵³

Друге важне измене које су посебно важне за електронску регистрацију оснивања учињене су и у погледу овере дигитализованог акта. Наиме, у поступку електронске регистрације предвиђено је да се

51 Вид. Инфографику: Расте број ДОО и предузетника основаних путем сервиса еРегистрација, 14. 10. 2021, доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B5.4318.html?infoId=96>, 1. 4. 2023.

52 Закон о поступку регистрације у АПР, чл. 9 ст. 2.

53 Вид. вести Агенције за привредне регистре од 3. априла 2023, доступно на адреси: <https://apr.gov.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8.4.html>, 6. 4. 2023.

уз електронску пријаву достављају акти и документи у електронској или дигитализованој форми. Већ је било речи о томе да је за сачињавање документа или акта у електронској форми нужно коришћење квалификованог електронског сертификата ради креирања квалификованог електронског потписа. Са друге стране, дигитализација документа или акта подразумева конверзију документа који није издат у електронском облику у електронски облик.⁵⁴ Надлежност за дигитализацију имају поред имаоца квалификованог електронског сертификата и лица овлашћена за оверу потписа, рукописа и преписа, односно лица која су посебним законом овлашћена за оверу дигитализованог акта.⁵⁵ Осим могућности да дигитализацију врше јавни бележници, новим изменама је изричито предвиђено да ће за дигитализацију аката, односно докумената и њихово потврђивање истоветности оригиналу – у случају када се уз регистрациону пријаву доставља акт или документ сачињен изворно у папирној форми – бити надлежни и „адвокати уписани у именик адвоката Адвокатске коморе Србије, ако адвокат својим електронским потписом, односно квалификованим електронским печатом истовремено потписује и пријаву уз коју се тај акт, односно документ доставља.“⁵⁶ Дакле, овом изменом, чија је примена такође одложена до средине маја 2023. године, је омогућено да се у случају оснивања друштва у коме оснивачи користе стручну помоћ адвоката овај поступак може обавити и без додатне дигитализације докумената за коју би иначе били надлежни јавни бележници. Овде вреди истаћи да је тиме дошло до посредног ширења контроле поступка оснивања привредних друштава. Наиме, уколико се оснивачи обратe адвокатима ради оснивања привредних друштава и дигитализације докумената, посредно се тиме врши контрола оснивања, и то не само у провери идентитета оснивача и овлашћењу њихових заступника, већ и у погледу материјалних услова за оснивање друштва (нарочито садржини оснивачког акта). Свакако, то ће имати своју цену и утицаће на дужину трајања поступка оснивања, али се овој околности не може одрећи њена позитивна страна.

1. Разлози преласка на искључиву електронску регистрацију оснивања привредних друштава

Пре него што размотримо који су разлози довели до преласка на искључиву електронску регистрацију оснивања привредних друштава, вреди изнети неколико претходних напомена. Пре свега, вреди имати

54 Вид. фн. 31.

55 Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, чл. 11.

56 Закон поступку регистрације у АПР, чл. 11а.

у виду да је већина европских земаља тек отпочела са поступком електронске регистрације, и то врло обазриво. Као што је већ речено, то је последица недавно успешне хармонизације на нивоу ЕУ којом су земље чланице ЕУ у обавези да омогуће електронску регистрацију оснивања, тако да подносилац пријаве није у обавези да физички буде присутан пред било којим надлежним телом, органом или лицем. Притом, ову обавезу земље чланице имају најмање за поједине форме привредних друштава (које су у највећој мери упоредиве са формом друштва са ограниченом одговорношћу), при чему имају могућност да поступак прошире и на друге форме друштава.⁵⁷ Такође имају и слободу да одлуче да ли ће поступак у целини или делом бити искључиво организован електронским путем, или ће бити алтернативно могућ и класичан начин оснивања друштва и подношења регистрационе пријаве. Из досадашњих искустава земаља чланица ЕУ увођење електронске регистрације је врло „стидљиво“ и одмерено.

Увођење електронске регистрације оснивања у Србији је до сада било релативно брзо и једноставно. Нарочито је до сада било снажно мотивисано потребом напретка на *Doing Business* листи Светске банке. Штавише, у том циљу је Влада Републике Србије усвојила Програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг-листи Светске банке о условима пословања – *Doing Business* за период 2020–2023. године.⁵⁸ Управо је и Образложење уз Предлог закона о изменама и допунама Закона о регистрацији које се односи на увођење искључиве електронске регистрације истакло „ефикасност“, као и побољшање позиције Републике Србије на *Doing Business* листи као разлоге измене постојећег режима.⁵⁹ Наиме, иако Агенција за привредне регистре тврди да се привредна друштва оснивају у року од 24 сата (укључујући ту и све услове за оснивање друштва), у *Doing Business* извештају Светске банке се наводило да се овај поступак обавља у року од два дана. Стога се сматрало да „једини начин да се време за извршавање ове процедуре скрати на један дан јесте да се поступак обавља (искључиво – напомена аутора) електронски.“⁶⁰

На овом месту вреди истаћи да је укупна позиција на ранг листи Републике Србије из последњег извештаја о лакоћи пословања 2020. године сврстана у категорију „врло лако“, заузимајући укупно

57 Директива о појединим питањима компанијског права, чл. 13г ст. 1.

58 Према подацима из овог Програма, Србија је у погледу отпочињања пословања била на 73. месту, иако је удаљеност од најбоље замишљеног модела била релативно мала, и представљена је разликом од 10,70 поена.

59 Видети Образложење Закона о поступку регистрације у АПР, 4, 8–9.

60 *Ibid.*, 9.

44. место.⁶¹ Иако је на ранг листи која се односи на сегмент „Отпочињање пословања“ у 2020. години Србија пала на 73. место (са 33. у 2019. години), у једином коментару за услове за отпочињање пословања који коментаришу овај пад истакнуто је да је „Србија отежала отпочињање пословања *захтевом да њословни субјекти добију електронски сертифицирање*“ (нагласио аутор) и региструју стварне власнике након оснивања.⁶²

Дакле, усвајање нових решења, којима ће у будућности подношење регистрационе пријаве бити могуће искључиво у електронској форми пре свега је засновано на разлозима ефикасности.⁶³ Пре свега се мисли на убрзање постојећег поступка, односно скраћење времена у коме се одвија регистрација друштва. Ипак, чини се да се при разумевању појма „ефикасност“ искључиво мислило на поступак који се одвија у Агенцији за привредне субјекте, и из перспективе поступања органа управе.

Такође је у образложењу Предлога закона као аргумент за увођење искључиве електронске регистрације истакнута чињеница да, према статистичким показатељима, „електронска регистрација није заживела у потпуности“.⁶⁴ Осим тога су истакнути и претпостављени разлози за то, те се истичу „неповерење грађана у електронске услуге генерално“, „слаб или ограничен приступ интернету“, „слабије знање у руковање и најпростијим апликацијама“ како би снимили .doc документ у .pdf формат; чињеницу да „поседовање електронског потписа ... још увек није правило него изузетак“, чињеницу да оснивачи често ангажују књиговође ради оснивања привредних друштава јер су њихове накнаде мање од накнада адвоката, итд.⁶⁵ Најзад, у образложењу се закључује да је „(ј)едино изменама и допунама Закона било могуће предвидети одредбе којима би се допринело побољшању ранга Републике Србије на листи Светске банке о условима пословања *Doing Business*. Сходно томе, доношење закона ради реализације напред изнетих циљева, јесте једини начин за решавање *проблема* (!!! – истакао аутор).“⁶⁶ Образложење предлога истиче и да ће предложена решења имати позитиван утицај

61 Вид. *Doing Business 2020*, доступно на адреси: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>, 1. 4. 2023, 4.

62 Вид. Извештај *Doing Business 2020*, 119.

63 Искључиво усмерење на регулаторне циљеве, попут ефикасности, нарочито је последњих година заступљено у овој области код нас. Ипак, искључиво окретање ка ефикасности може да има и негативних последица. Више о овим регулаторним циљевима, садашњим трендовима и могућим исходима вид. Т. Јевремовић Петровић (2019), 33–39.

64 Образложење Закона о поступку регистрације у АПП, 10.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*, 12.

на лица која оснивају друштво и спровођење поступка, јер се смањују трошкови и време за оснивање друштва. Тиме је, очигледно циљ законодавца и даље остала ефикасност у организацији и раду органа управе. Ипак, неки од изнетих аргумената чине се забрињавајућим, ако не и противречним.

2. Могуће дилеме и недоумице у преласку на искључиву електронску регистрацију оснивања привредних друштава

Иако се на први поглед чини да је увођење искључиве електронске регистрације оснивања привредних друштава добар корак у даљем подстицању оснивања привредних друштава и њиховом ефикаснијем пословању, могуће је да ће ова значајна измена имати и других последица. Пре свега, основни циљ којим се законодавац водио приликом усвајања наведених измена – да ће се побољшати ранг Републике Србије на листи Светске банке о условима пословања *Doing Business* више, нажалост, није могућ. Наиме, Светска банка је сачинила последњи годишњи извештај о условима пословања 2020. године, будући да су након тога они привремено обустављени, а затим и званично прекинути септембра 2021. године.⁶⁷ На тај начин није могуће даље праћење напретка Србије, односно правац у ком иду законодавне реформе усмерене на олакшање отпочињања пословања. Осим ове околности, могуће је да искључива електронска регистрација оснивања доведе и до неких техничких, па чак и правних последица, које вреди имати у виду.

а) Тешкоће у електронској регистрацији оснивања различитих форми привредних друштава

Оснивање и регистрација привредних друштава подразумевају испуњење одређених услова који су предвиђени за све форме привредних друштава, као и испуњење посебних услова који се предвиђају за сваку од њих. Док је поступак регистрације у највећој мери исти за све форме привредних друштава, значајне разлике постоје у погледу материјалних услова.⁶⁸ Неки од њих могу нарочито да дођу до изражаја приликом оснивања тих форми друштава електронским путем.

67 О разлозима вид. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>, 1. 4. 2023.

68 О општим условима за оснивање привредних друштва вид. чл. 3–16 ЗОПД, као и одредбе чл. 264–268 (за акционарска друштва), чл. 141 (за друштво са ограниченом одговорношћу), чл. 94 (за ортакчко друштво) и чл. 127 (за командитно друштво).

До сада је могућност електронске регистрације била технички могућа само за оснивање друштава са ограниченом одговорношћу. Другим речима, до сада код нас нема искустава са оснивањем других форми привредних друштава. Отуд, могуће је да ће поједини проблеми који су специфични за оснивање других форми друштава доћи до изражаја приликом њиховог обавезног електронског оснивања. То се односи на, примера ради, обавезну уплату минималног оснивачког капитала, која постоји у случају оснивања акционарских друштава пре његове регистрације, или испуњење других услова за обављање посебних делатности. Такође, до сада у нашој стручној јавности није било много речи о тешкоћама које се односе на уношење улога који нису у новцу, иако је ова тема врло актуелна у упоредном праву.⁶⁹ То нарочито важи за испуњење одређених услова или формалности који могу да отежају – продуже, па чак и да онемогуће електронску регистрацију, зависно од природе улога у природи.⁷⁰ Стога је било добро раније размишљати да ли је нужно да се искључива електронска регистрација оснивања предвиди за све форме привредних друштава, или је макар за неке од њих било могуће да и даље постоји алтернативно подношење регистрационе пријаве оснивања. Ово тим пре јер су ниски трошкови оснивања и брзина поступка који је лак и једноставан нарочито од значаја у случају оснивања мањих друштава, чешће са једним чланом, када нема потребе за ангажовањем стручне помоћи.

б) Арјументи ефикасности

Као што је већ наглашено, један од основних аргумената који прати увођење електронске регистрације представља ефикасност: овај поступак је брз, јефтинији од редовних поступака које прати „папирна документација“ и лично присуство и лако доступан пословним корисницима. Тако је и осмишљен да подстакне предузетништво и олакша заинтересованим лицима да отпочну пословање брзо, лако

69 Не само да се о њој много говори (вид. нпр. R. Knaier, 563), већ је Директива (ЕУ) 2017/1132 у чл. 13г ст. 4 тач. д) омогућила да земље чланице ЕУ искључе електронско оснивање друштва у случају неновчаних улога.

70 Такође могу да имају последице и на форму оснивачког акта. Примера ради, уколико је предмет неновчаног улога непокретност, за пренос права својине и других права у вези са непокретностима српско право предвиђа да оснивачки акт мора бити закључен у складу са посебним прописима који уређују промет непокретности. У том случају је искључена могућност сачињавања оснивачког акта у електронској форми, а није могуће да се у том случају потпис замени квалификованим електронским потписом чланова. Вид. чл. 11 ст. 2 ЗОПД. То је, додуше, један од ретких случајева када јавни бележник остаје важан део контроле поступка оснивања привредних друштава.

и једноставно. Нарочито је погодан и за удаљени приступ услугама регистрације, а у Европској унији је тиме нарочито омогућена прекогранична покретљивост и олакшано оснивање друштава у другим земљама чланицама ЕУ. Дакле, ефикасност поступка електронске регистрације нужно је посматрати из угла корисника ових услуга – тако да је поступак ефикаснији ако је њима он приступачнији, јефтинији, једноставнији, бржи итд. Нажалост, већ смо указали на чињеницу да се српски законодавац приликом преласка на искључиву електронску регистрацију у највећој мери водио интересом организације управе и ефикасношћу њиховог рада, сматрајући да ће тиме остварити ефикасност и за кориснике ове услуге. Ипак, сматрамо да алтернативна могућност електронске регистрације уз класичне начине подношења регистрационе пријаве према тренутним околностима у нашем привредном животу представља далеко најефикаснији систем регистрације оснивања привредних друштава. Другим речима, прелазак на искључиву електронску регистрацију могао би да буде мање ефикасан за кориснике ове услуге.

Пре свега, у прилог овом закључку иду до сада прикупљени и објављени статистички подаци. Они показују да је електронска регистрација оснивања привредних друштава била атрактивна процедура, омогућујући оснивање друштава ефикасно и лако. Ипак, према свим досадашњим подацима јасно је да се усталио број оснивања путем ове процедуре на нешто више од свега 8% укупног броја оснивања друштава са ограниченом одговорношћу и регистрованих предузетника. Другим речима, коришћење ове услуге је остало изузетак и далеко од најпожељнијег начина за отпочињање пословања. То и даље остаје непосредно подношење аката и докумената лично. Разлог за то лежи у свим оним разлозима које је и сам законодавац истакао: неповерење и слаба информисаност корисника, лоши технички предуслови, опремљеност и знање, изостанак шире распрострањености електронских сертификата и слично.⁷¹ Неспорно је да су модерне технологије постале део наше стварности, али и даље не постоје исте могућности у погледу техничке опремљености, приступа услугама итд. за све учеснике на тржишту у Србији, посебно у оним руралним или мање развијеним срединама.

Такође, иако електронско оснивање подразумева да се цео поступак обави у једном кораку, и даље је потребно припремити документацију и претходно испунити друге услове да би се успешно обавила електронска регистрација. Не само да се од подносиоца регистрационе пријаве захтева да поседује квалификовани електронски потпис, већ мора имати и друге документе у електронској форми, од којих састављање неких од њих и даље захтева дигитализацију – конвертовање из папирне у

71 Образложење Закона о поступку регистрације у АПР, 11.

електронску форму. Уместо поједностављења поступка оснивања, како би подносиоци регистрационе пријаве могли да оснују привредно друштво без стручне помоћи (укључујући и трошкове који иду уз ангажовање стручне помоћи), систем искључиве електронске регистрације оснивања ће готово извесно приморати кориснике да ту стручну помоћ морају да потраже и за то плате адекватну накнаду чешће него што су то чинили до сада. Управо је то супротност идеји електронске регистрације, а нарочито аргумену ефикасности, јер оваква регистрација треба да пружи могућност корисницима услуге да то учине сами, без стручне помоћи. Стручна помоћ такође је извесно потребна и оним корисницима који имају техничке препреке или немају довољно знања да сами обаве поступак електронске регистрације, за шта ће сада бити природно упућени на правну помоћ.

Није се, са друге стране, размишљало о унапређењу система оснивања тако да се нуде атрактивнији (бесплатно доступни) модели оснивачких аката, које би оснивачи могли да прилагоде својим потребама.⁷² Поготово је код једночланих и једноставнијих типичних оснивања велика предност коришћења модела оснивачких аката, када стручна помоћ нарочито није неопходна. Нажалост, модели оснивачких аката који су тренутно доступни (укључујући и бесплатне моделе оснивачких аката који се нуде на интернет страници АПР-а) остали су врло сиромашни и махом неприлагођени типичним врстама друштава са ограниченом одговорношћу (једночлано друштво, породично друштво, друштво са неколико оснивача, зависна друштва итд.). Такође, до сада није било иницијатива за развој аутоматског система креирања садржаја оснивачког акта путем вештачке интелигенције, о чему се већ увелико говори у упоредном праву.⁷³

Коначно, ако је једини аргумент за увођење искључивог електронског оснивања привредних друштава било скраћење времена оснивања са два на један дан (што је заиста сувише мала добит, нарочито имајући у виду да се у пракси поступак најчешће одвија у року од 24 сата), ово време се неће битно променити. Управо супротно, корисници ће имати обавезу да проведу више времена и сносе веће трошкове у припреми документације, нарочито добијању електронског сертификата или дигитализацији докумената. Такође је и даље један од обавезних корака у оснивању друштва отварање рачуна у банци код кога је нужно лично присуство. Дакле, потпуно и искључиво електронско подношење

72 Детаљно о улози модела оснивачких аката приликом електронског оснивања вид. Т. Јевремовић Петровић (2019), 136–140.

73 Marcus Hartung, „Legal Tech: Ersetzt nur, wofür man sowieso keine Anwälte braucht“, *Legal Tribune Online*, 20. 11. 2015, доступно на адреси: <https://www.lto.de/recht/job-karriere/j/legal-tech-anwalt-automatisierung-algorithmus-recht/>, 1. 4. 2023.

регистрационе пријаве могло би да доведе до мање ефикасног система оснивања привредних друштава. Треба имати у виду да се само 8,10% корисника последњих година определило за ову услугу, што значи да ће остали корисници (њих око 92%) променити уобичајени начин комуникације са регистром, без могућности другог избора. Из тога произлази да би најдрастичнија негативна последица могла да представља мање оснивања привредних друштава, будући да је искључиви систем електронске регистрације оснивања овај поступак поскупео и учинио мање доступним широком броју корисника.

в) Контрола пословица

Иако електронска регистрација оснивања до сада није указала на неке веће тешкоће, требало би ипак бити обазрив са овим поступком. Не само да и даље постоје ограничења о којима је већ било речи – те је, на пример, страним правним лицима или физичким лицима која нису стално настањена онемогућено непосредно коришћење подношења регистрационе пријаве оснивања, већ се ограничења могу такође јавити и приликом оснивања других форми привредних друштава, уношења улога и испуњења формалности или других услова ради оснивања друштва. Стога треба бити спреман на нове тешкоће у искључивој регистрацији оснивања.

Коначно, још од првих иницијатива за увођење електронске регистрације у упоредном праву се много расправљало о потенцијалним опасностима овог поступка. Реч је о могућностима разних врста злоупотребе електронског идентитета, питању сигурности и доступности сервиса преко којих се одвија електронска регистрација, интегритету и чувању података који се на овај начин достављају и слично.⁷⁴ У упоредном праву нису непознати негативни ефекти електронске регистрације оснивања, и редовно се наводи пример Естоније. Наиме, након успешног увођења овог поступка који је значајно унапредио регистрацију оснивања врло брзо су примећена оснивања друштава чији су заступници били дисквалификовани у другим, суседним земљама, или су биле изречене друге санкције ради забране оснивања друштава.⁷⁵ У тим ситуацијама је било врло једноставно изигравање изречених мера забране обављања делатности или вршења дужности у привредним

74 Johannes Halder, „Online-Gründung und Online-Einreichung von Unterlagen nach dem Company Law Package sowie deren Umsetzung in deutsches Recht“, *NJOZ*, Nr. 49/2020, 1507; Jan Lieder, „Die Bedeutung des Vertrauensschutzes für die Digitalisierung des Gesellschaftsrechts“, *NZG*, Nr. 3/2020, 81; Gerald Spindler, „Gesellschaftsrecht und Digitalisierung“, *ZGR*, Nr. 1/2018, 20.

75 Jens Bormann, „Die digitalisierte GmbH“, *ZGR*, Nr. 5/2017, 645.

друштвима коришћењем једноставног електронског оснивања у другој земљи. То је разлог да се у Европској унији не само већ дуго води разговор о потенцијалним опасностима и негативним последицама овог поступка, већ се предузимају конкретне мере, попут могућности да се, у конкретном случају, и ради заштите јавног интереса захтева физичко присуство подносиоца пријаве током поступка регистрације пред неким од надлежних органа, тела или лица; увођењем аудио или видео комуникације у стварном времену са подносиоцем пријаве ради потврде његовог идентитета и слично.⁷⁶

Појачан опрез при електронској регистрацији је најмање што треба предузети у вези са електронском регистрацијом. Република Србија не сме да дозволи да се умањи поверење у регистроване податке, нити у форме друштва које се најчешће код нас користе у привредном животу. Такође, било би пожељно да постоје изузеци када је дозвољено алтернативно подношење регистрационе пријаве. Најзад, размена искустава и потенцијалних ризика и даље испитивање потенцијалних ризика у електронској регистрацији морају да буде важни ради заштите система који у великој мери код нас почива на сигурној електронској идентификацији и безбедном функционисању електронских сервиса.⁷⁷

V Закључак

Средином маја 2023. године Република Србија прелази на подношење регистрационе пријаве оснивања привредних друштава искључиво у електронској форми. Овај одважан корак предузет је ради повећања ефикасности у пословању. Ипак, досадашња искуства са коришћењем ове услуге Агенције за привредне регистре показала су да многи корисници још увек за то нису спремни. Уочено је да за сада недостаје поверење у електронске процедуре, али и да за то не постоји довољно техничких могућности, да су корисници слабо припремљени или им знање у коришћењу информационих технологија није на високом нивоу. Прелазак на искључиво електронско оснивање привредних друштава ће готово извесно представљати важну промену за домаће учеснике у привредном животу. Нажалост, могуће је и да ће водити ка

76 Чл. 136 ст. 4 и чл. 13г ст. 8 Директиве (ЕУ) 2017/1132. Вид. и рецитал 21 Директиве (ЕУ) 2019/1151.

77 Сасвим случајно су се, готово једна за другом, на сајту АПР-а појавиле вести о најављеном прелазу на искључиво подношење регистрационих пријава у електронској форми (3. април 2023) и вести којом се јавност обавештава да су интернет страница и веб сервер Агенције за привредне регистре били мета дистрибуираних сајбер напада (27. и 28. март 2023), доступно на адреси: <https://apr.gov.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8.4.html>, 7. 4. 2023.

чешћем ангажовању стручне помоћи, те дужем и скупљем поступку оснивања. Притом, још увек нису довољно познате све потенцијалне опасности које би могле да прате овај начин регистрације, те је нужно да се у том правцу уложи додатна пажња и онемогуће злоупотребе које би у крајњој линије водиле ка смањењу поверења у јавне регистре или постојеће форме привредних друштава.

Коришћена литература

Bock Lenard, „Online-Gründung und Digitalisierung im Gesellschaftsrecht – Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission“, *DNotZ*, Nr. 9/2018.

Bormann Jens, „Die digitalisierte GmbH“, *ZGR*, Nr. 5/2017.

Вујисић Драган, „Дигитализација компанијског права“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2019. (Vujisić Dragan, „Digitalizacija kompanijskog prava“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2019)

Јевремовић Петровић Татјана, *Модели оснивачких аката*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019. (Jevremović Petrović Tatjana, *Modeli osnivačkih akata*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019)

Јевремовић Петровић Татјана, „Оснивање привредних друштава електронским путем у праву ЕУ“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Европске уније (2021)* (ур. Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021. (Т. Јевремовић Петровић [2021a]) (Jevremović Petrović Tatjana, „Osnivanje privrednih društava elektronskim putem u pravu EU“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2021)* (ur. Vuk Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2021) (Т. Јевремовић Петровић [2021a])

Јевремовић Петровић Татјана, „Електронска регистрација оснивања привредних друштава у Републици Србији“, *Право и привреда*, бр. 3/2021. (Т. Јевремовић Петровић [2021b]) (Jevremović Petrović Tatjana, „Elektronska registracija osnivanja privrednih društava u Republici Srbiji“, *Pravo i privreda*, br. 3/2021) (Т. Јевремовић Петровић [2021b])

Klumpen Fabian, *Die elektronische Gesellschaftsgründung über die Grenze*, Nomos, Baden-Baden, 2017.

Knaier Ralf, „Digital first, Bedenken second? Ein kritischer Blick auf den Kommissionsvorschlag betreffend den Einsatz digitaler Instrumente und Verfahren im Gesellschaftsrecht“, *GmbHR*, Nr. 11/2018.

- Lieder Jan, „Digitalisierung des Europäischen Unternehmensrechts: Online-Gründung, Online-Einreichung, Online-Zweigniederlassung“, *NZG*, Nr. 28/2018.
- Lieder Jan, „Die Bedeutung des Vertrauensschutzes für die Digitalisierung des Gesellschaftsrechts“, *NZG*, Nr. 3/2020.
- Spindler Gerald, „Gesellschaftsrecht und Digitalisierung“, *ZGR*, Nr. 1/2018.
- Schmidt Jessica, „DiRUG-RefE: Ein Digitalisierungs-Ruck für das deutsche Gesellschafts- und Registerrecht“, *ZIP*, Nr. 3/2021.
- Teichmann Christoph, „Die elektronische Gründung von Kapitalgesellschaften“, *GmbHR*, Nr. 1/2018.
- Halder Johannes, „Online-Gründung und Online-Einreichung von Unterlagen nach dem Company Law Package sowie deren Umsetzung in deutsches Recht“, *NJOZ*, Nr. 49/2020.
- Hartung Marcus, „Legal Tech: Ersetzt nur, wofür man sowieso keine Anwälte braucht“, *Legal Tribune Online*, 20. 11. 2015, доступно на адреси: <https://www.lto.de/recht/job-karriere/j/legal-tech-anwalt-automatisierung-algorithmus-recht/>, 1. 4. 2023.
- Weber Charlotte, *Digitalisierung im Gesellschaftsrecht: Die elektronische Gründung von Kapitalgesellschaften nach dem EU-Company Law Package*, Nomos, Baden-Baden, 2021.

Tatjana JEVREMOVIĆ PETROVIĆ, PhD
Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

EXCLUSIVE ON-LINE REGISTRATION OF COMPANIES

Summary

In this paper, the author presents a new regime of exclusive electronic registration of formation of companies. In this way, the incorporation procedure will be possible without the obligation of the applicant of the registration application to be present before the authority responsible for the registration of the establishment of companies. Since the process of establishment is enabled in a way that takes place almost entirely electronically, future founders will have the possibility of very efficient, fast, and easy establishment of companies. However, the introduction of a mandatory, instead of the previous optional electronic submission of a registration application might open some issues that have not been discussed much in the domestic professional and scientific circles so far.

Key words: *Electronic Registration. – Establishment of Companies. – Qualified Electronic Signature. – Business Registers Agency.*

Датум пријема рада: 1. 4. 2023.

Датум прихватања рада: 30. 4. 2023.