

УДК: 347.725(497.11)

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_23402A

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

ДРУШТВА КАПИТАЛА И ОБАВЉАЊЕ ДЕЛАТНОСТИ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА**

Сажетак

У овом раду анализиран је правни оквир којим су регулисана друштва капитала која обављају делатности од општег интереса. Конкретно, истражена је посвећена одређивању друштва капитала на која се примењују одредбе Закона о јавним предузећима, као и друштва која регулише Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије. Бројна правила која регулишу ова друштва разликују се од општег правног оквира за привредна друштва. У раду је указано на промену приступа у погледу регулисања тих субјеката, што је довело до тога да је правни оквир постао још комплекснији него раније. Наиме, промена се односи само на она друштва која су у власништву државе у ужем смислу, будући да правила која предвиђа Закон о јавним предузећима настављају да се примењују на друштва капитала која обављају делатности од општег интереса чији су оснивачи јединице

* Електронска адреса аутора: jelena.lepetic@ius.bg.ac.rs.

** Рад је написан у оквиру стратешког пројекта Правног факултета Универзитета у Београду под називом „Савремени проблеми правног система Србије“ за 2023. годину.

локалне самоуправае и аутономне покрајине. У раду су анализирана и истравила која се примењују на оснивање привредних друштва која обављају делатности од општег интереса.

Кључне речи: *Привредна друштва. – Друштва капитала у власништву државе. – Предузећа у власништву државе. – Делатности од општег интереса.*

І Увод

Обављање делатности од општег интереса везује се, пре свега, за државу, односно за предузећа у власништву државе (енгл. *state-owned enterprises*). Делатност од општег интереса могу да обављају, између осталог, и друштва капитала. У српском праву, поред друштва капитала у власништву државе, делатност од општег интереса обављају и јавна предузећа. Обављање делатности од општег интереса може да се повери и другим друштвима капитала и предузетницима. У том случају примењују се правила закона који уређује јавно-приватно партнерство и концесије.¹ Дакле, за обављање делатности од општег интереса неопходан је правни субјективитет. У овом раду биће речи само о друштвима капитала у власништву државе која обављају делатност од општег интереса, док поверавање обављања те делатности другим друштвима капитала неће бити анализирано.

Уопштено говорећи, проблеми у вези са предузећима у власништву државе јављају се управо због тога што је њихов оснивач, односно члан или акционар држава. Наиме, држава може да искористи власништво не да би стекла добит, већ да би испунила друге циљеве јавних политика, на пример повећање запослености, смањење инфлације.² Да би постигла своје циљеве, држава у својству регулатора може да усвоји другачији правни оквир за регулисање тих субјеката од правног оквира који се примењује на приватни сектор.³ Због тога, може се поставити и питање оправданости постојања привредних субјеката у власништву државе уопште. Као једно од оправдања њиховог постојања, у литератури се наводи стратешки значај појединих сектора (на пример,

1 Вид. Закон о јавним предузећима – ЗЈП, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016 и 88/2019, чл. 3 ст. 2 тач. 3 и чл. 9; Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

2 Вид. Curtis J. Milhaupt, Mariana Pargendler, „RPTs in SOEs: Tunneling, Propping, and Policy Channeling“, *Law Working Paper*, No. 386/2018, March 2018, доступно на адреси: <https://www.ecgi.global/content/working-papers>, 22. 10. 2023, 2, 5–7.

3 *Ibid.*, 2.

сектор одбране).⁴ Иако је питање оправданости значајно, оно није и не треба да буде централно питање у вези са предузећима у власништву државе. Наиме, статистички подаци јасно говоре у прилог тези да предузећа у власништву државе као посебна категорија у скорој будућности неће нестати са светске сцене. На светском нивоу 2000. године било их је, чак, око 300.000 (у тај број улазе предузећа у којима је држава већински или мањински власник, чији је оснивач држава или локални ниво власти, листиране и нелистиране компаније, као и компаније основане законом или подзаконским актом).⁵ Када је реч о географској распрострањености, највише их има у Кини и другим азијским државама.⁶ Значајан је и податак да предузећа у власништву државе представљају један од два доминантна типа компанија у државама у којима је власничка структура концентрисана (други тип најзаступљенијих компанија су породична друштва).⁷ Другачије речено, држава је један од најзначајнијих типова чланова друштава.⁸ Због тога, пажњу треба посветити регулативи субјеката у власништву државе и унапређењу правног оквира.

Ваљан правни оквир и добра политика управљања предузећима у власништву државе, укључујући и она која обављају делатност од општег интереса, су предуслови за успешно пословање тих субјеката. Власти свакако треба да прво утврде шта поседују, затим да испитају зашто имају власништво над тим субјектима и да одлуче ко ће вршити власничка права генерално (које министарство), па на крају да одлуче ко ће управљати конкретним предузећима у власништву државе тако што ће усвојити јасне критеријуме и правила о поступку именовања чланова управе.⁹ У том смислу, посебно су значајна правила корпоративног управљања предузећима у власништву државе. Наиме, емпиријска истраживања су потврдила постојање статистичке везе између бољег управљања и успешности пословања.¹⁰ Будући да је реч о веома значајном питању, тема корпоративног управљања заслужује обраду

4 International Monetary Fund (European Department) – IMF, „Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe“, Nr. 19/11, 2019, 2, 13.

5 Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance, „Introduction“, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (eds. Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance), Abingdon, New York, 2020, 13.

6 *Ibid.*, 14.

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

8 Вид. *ibid.*

9 Вид. IMF, 54.

10 Вид. *ibid.*, 62.

у посебном раду. Због тога ће у овом раду бити само укратко речи о појединим питањима која спадају у ту тему.

Имајући у виду да је у Србији недавно дошло до делимичне промене правног оквира за предузећа у власништву државе, чиме је додатно усложњена примена правила на друштва капитала која обављају делатност од општег интереса, неопходно је прво утврдити која правила се примењују на које субјекте. Регулатива друштава капитала у власништву државе која обављају делатност од општег интереса је у домаћем праву подељена у два закона. Након кратког излагања о изворима права, прво ће бити речи о одређењу друштава капитала на која се примењује Закон о јавним предузећима, а потом о друштвима капитала на која се примењује Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије.¹¹ У раду ће даље бити речи о оснивању друштава капитала у власништву државе, будући да се та тема природно надовезује на претходно обрађена питања.

II Извори права

Општи законски оквир којим се уређује правни положај друштва капитала у Србији предвиђен је Законом о привредним друштвима.¹² У зависности од њихове делатности, примењују се и разни други специјални прописи. Наиме, поједине врсте делатности захтевају примену посебних правила у погледу организације привредних субјеката који их обављају (на пример, посебним законом су регулисане банке).¹³ Такође, уколико привредни субјекти обављају делатност од општег интереса, на њих се примењују посебна правила. Правни положај друштва капитала која обављају делатност од општег интереса регулисан је Законом о јавним предузећима, а однедавно и Законом о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије. Правила се разликују према томе ко је оснивач, односно члан привредног друштва. Уколико је оснивач, односно члан друштва капитала држава примењују се одредбе новог Закона, док Закон о јавним предузећима наставља да се примењује на друштва капитала чији је оснивач аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и на зависна друштва која обављају делатност од општег интереса. У сваком случају, друштво капитала је адекватна и дозвољена форма за оснивање привредног субјекта у

11 Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије – ЗУПДВРС, *Службени гласник РС*, бр. 76/2023.

12 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.

13 Закон о банкама, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015.

власништву државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе због општег правила да члан не одговора за обавезе друштва. Усвајањем Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, питање оснивача постало је кључно, док је обављање делатности од општег интереса стављено у други план. Дакле, дошло је до промене приступа у том погледу.

Одступање од досадашње праксе је резултат опредељења државе да прво уједначи и унапреди правни оквир за сва друштва капитала која су у власништву Републике Србије, без обзира на то да ли обављају делатност од општег интереса или не. Идеја унапређења правног оквира се генерално базира на препознатој потреби приближавања правила која регулишу друштва капитала у власништву државе општем правном режиму који важи за друштва капитала у приватном сектору. С друге стране, уједначавање и унапређивање правног оквира за сада је изостало за друштва капитала која су у власништву субнационалних нивоа власти, иако се и она сматрају друштвима капитала у власништву државе у ширем смислу. Анализом прелазних и завршних одредаба Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије може се закључити да би ускоро требало да буде унапређено и власничко управљање јавним предузећима и друштвима капитала чији је оснивач аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и градска општина. Наиме, Законом је предвиђено да Министарство привреде треба да изврши њихову евалуацију у року од две године од почетка примене Закона, ради припреме за утврђивање власничког управљања тим субјектима.¹⁴ Други разлог за одабрани приступ постепених промена је вероватно и опредељење да треба постепено укинути форму јавних предузећа, која представљају једну врсту предузећа у власништву државе. Закон предвиђа обавезну промену правне форме јавних предузећа чији је оснивач Република Србија у друштва са ограниченом одговорношћу или акционарска друштво, чиме долази до укидања јавних предузећа чији је оснивач држава.¹⁵ С друге стране, напуштање форме јавних предузећа на субнационалном нивоу тек треба да уследи.

Друштва капитала која обављају делатност од општег интереса нису посебна врста привредних субјеката (за разлику од јавних предузећа), већ је реч о друштвима са ограниченом одговорношћу и акционарским друштвима чија је организација специфична. Поред специјалних правила о оснивању и организацији друштава капитала у власништву државе, посебна правила предвиђена су и за случај њиховог престанка. Законом о стечају је предвиђено да се стечајни поступак

14 ЗУПДВРС, чл. 49.

15 ЗУПДВРС, чл. 42.

не спроводи над правним лицима чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе ако је испуњен услов да се та лица искључиво или претежно финансирају кроз уступљене јавне приходе или из буџета државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.¹⁶ Будући да су друштва капитала у власништву државе правна лица, на њих се примењује правило да за њихове обавезе солидарно одговарају оснивачи, односно власници (акционари или чланови).¹⁷

III Појам и врсте друштва капитала у власништву државе

Друштва капитала у власништву државе су само један од облика предузећа у власништву државе. Она се могу поделити на више врста према различитим критеријумима. Најзначајнији критеријум се односи на величину удела који држава има у друштву. Према том критеријуму постоје једночлана, већинска и мањинска друштва капитала у власништву државе. Већинска и мањинска друштва могу бити резултат делимичне приватизације или накнадног стицања удела или акција од стране државе.¹⁸ Таква друштва називају се мешовита/хибридна, будући да су само делимично у јавном власништву. Док се за мањинска друштва везује проблем пасивности државе као члана, за већинска друштва је карактеристичан проблем једнаког третмана акционара.¹⁹ Такође, власништво у теоријском смислу може бити директно или индиректно, будући да постоје и друштва капитала у којима држава нема директно, већ индиректно власништво. Индиректно власништво подразумева да држава индиректно контролише зависно друштво, док се само власништво обично одређује према појму контроле. Индиректно власништво се помиње у Директиви ЕЗ бр. 111/2006 о транспарентности финансијских веза држава чланица и јавних предузећа као и финансијској транспарентности унутар одређених предузећа.²⁰ Наиме,

16 Вид. Закон о стечају – ЗС, *Службени гласник 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.

17 Вид. ЗС, чл. 14 ст. 3.

18 Вид. World Bank, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A Toolkit*, Washington, 2014, 244–245.

19 Вид. *Ibid.*, 243.

20 Директива о транспарентности финансијских веза држава чланица и јавних предузећа као и финансијској транспарентности унутар одређених предузећа (*Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (Codified version)*), *OJ L* 318, 17.11.2006, р. 17–25), чл. 2(а) и (б).

у чл. 2(б) јавна предузећа (енг. *public undertakings*), у које спадају привредна друштва у власништву државе, су дефинисана као она над којима државни, регионални, локални и остали органи јавне власти у складу са територијалном организацијом могу директно или индиректно вршити преовлађујући утицај на основу власништва, финансијског учешћа или прописа којима су уређена јавна предузећа. Притом, преовлађујући утицај постоји када орган јавне власти директно или индиректно има већински удео у уписаном капиталу или контролише већину гласова које дају акције предузећа или може да именује више од половине чланова органа управљања. Према критеријуму члана друштва капитала, оно може бити у власништву државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Друштва капитала се даље могу поделити према значају на друштва капитала од стратешког интереса и друга друштва капитала. На крају, према критеријуму делатности, што је посебно значајно у контексту овог рада, то могу бити друштва која обављају делатност од општег интереса и друштва која обављају друге делатности.

1. Друштва капитала као „други облици организовања“ према Закону о јавним предузећима

Закон о јавним предузећима друштва капитала на која се примењује (она која обављају делатност од општег интереса) назива „другим облицима организовања“. Таквим називом законодавац указује на то да није реч о јавним предузећима, на која се тај Закон примарно примењује. Посебна правила односе се, пре свега, на оснивање и управљање друштвима капитала која обављају делатност од општег интереса. Да би се на друштва капитала примарно примењивао Закон о јавним предузећима морају да буду испуњени одређени услови. Конкретно, реч је о четири услова која морају да буду испуњена кумулативно.

Први услов односи се на форму привредног друштва. Конкретно мора бити речи о друштвима капитала, односно о друштву са ограниченом одговорношћу или акционарском друштву.

Други услов се односи на члана, односно оснивача привредног друштва. Према Закону о јавним предузећима, оснивач друштва капитала које обавља делатност од општег интереса може бити јавно предузеће, држава, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или друго друштво капитала чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе – зависно друштво. Будући да се посебни правни режим примењује и на зависна друштва, случајеви „индиректног“ власништва су обухваћени тим Законом. Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике

Србије донео је промене у погледу субјеката на које се примењује Закон о јавним предузећима. Наиме, након почетка примене новог Закона, на друштва капитала која обављају делатност од општег интереса чији је оснивач држава неће се примењивати Закон о јавним предузећима. Важно је истаћи да, за разлику од Закона о јавним предузећима, Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије експлицитно не помиње друштва у којима држава нема власнички удео, односно случајеве када држава има тзв. индиректно власништво. Због тога, могу се појавити недоумице око организације зависних друштава (према терминологији Закона о јавним предузећима) о чему ће бити речи касније.

Трећи услов се односи на врсту делатности. Наиме, привредно друштво мора да обавља делатност од општег интереса.

Док су претходна три услова одређена позитивно, четврти је одређен негативно. Правни режим који предвиђа Закон о јавним предузећима се не примењује у случајевима када су претходно поменути услови испуњени уколико се у конкретном случају примењују посебна правила о јавно-приватном партнерству и концесијама, односно када привредно друштво обавља делатност од општег интереса као поверену делатност.

Када је реч о посебним врстама друштва капитала, Закон о јавним предузећима поједина друштва капитала сврстава у категорију друштва од стратешког интереса за државу. Наиме, друштва у којима је држава власник најмање 25% удела, директно или индиректно, представљају друштва од стратешког интереса која као таква утврђује Влада.²¹ Индиректно власништво подразумева да је држава члан друштва капитала или јавног предузећа које је члан друштва капитала од стратешког интереса за државу. Уколико је држава директни или индиректни контролни члан привредног друштва од стратешког интереса, на то друштво се примењују посебна правила о програму пословања, део правила о праћењу реализације годишњег, односно трогодишњег програма пословања и правила о јавности у раду која су предвиђена Законом о јавним предузећима.²² Предвиђањем посебних правила омогућава се боље управљање овим субјектима, будући да њихов правни положај генерално није другачије регулисан. Слична подела привредних друштава у власништву државе постоји и у хрватском праву. Притом, у хрватском праву поред стратешких друштава (на пример, део друштава у железничком сектору), постоје и друштва од посебног интереса за државу

21 Вид. ЗЈП, чл. 75 ст. 1 и 2.

22 Вид. ЗЈП, чл. 75 ст. 3.

(на пример, друштва у банкарском сектору), али је разлика између њих прилично нејасна.²³

На крају, треба истаћи да је Закон о јавним предузећима очигледно писан за једночлане привредне субјекте. Наиме, у њему се не помињу мањинска друштва капитала, иако се и таква друштва срећу у пракси. Оснивање друштава капитала за обављање делатности од општег интереса од стране више оснивача омогућено је посебним законима.²⁴ Имајући у виду да одредбе Закона о јавним предузећима нису прилагођене мањинским друштвима капитала која обављају делатност од општег интереса, у пракси се јављају бројни проблеми у вези са применом Закона на организацију тих друштава. Такође, у пракси је тешко утврдити када и у којој мери на друштво капитала које обавља делатност од општег интереса треба применити правила Закона о привредним друштвима као *lex generalis*-а.

2. Друштва капитала на која се примењује нови Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије

Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије се примењује на привредна друштва која су у власништву државе без обзира на то да ли та друштва обављају делатност од општег интереса или не. Такође, он се односи само на друштва чији је држава члан, али не и на друштва капитала у власништву аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно субнационалних нивоа власти, која, такође, спадају у привредна друштва у власништву државе. Дакле, појам привредних друштава у власништву државе се везује искључиво за национални ниво власти, при чему само обављање делатности од општег интереса више не условљава примену посебних правила. На питања која нису регулисана тим Законом, примењују се одредбе Закона о привредним друштвима.²⁵ У суштини, одредбе новог Закона се примењују само на друштва капитала у којима држава има својство члана, односно акционара са више од 50% удела у капиталу, као и она у којима има „контролно власништво“ по другом основу. Такође,

23 Вид. European Commission, „State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context“, Institutional Paper 031, July 2016, 70.

24 Вид. чл. 88 Закона о локалној самоуправи у којем се помиње организовање других организација, а не само предузећа. 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; Јелена Лепетић, „Јавна предузећа – стари и нови изазови“, *Право и привреда*, бр. 4/2022, 680–681.

25 ЗУПДВРС, чл. 1 ст. 2.

Закон се само изузетно примењује на привредна друштва у којима Република Србија има 50% или мање учешћа у капиталу.

Да би друштва капитала спадала у субјекте на које се примењује Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије, мора бити испуњено више услова. Конкретно, реч је о три услова од којих су два одређена позитивно, а трећи негативно. Први услов је да члан друштва мора да буде држава. Други услов се састоји у томе да држава мора да има контролу над друштвом чији је члан. Дакле, оба наведена услова се односе на оснивача, односно члана друштва капитала. Други услов подразумева да држава мора да има више од 50% учешћа у капиталу или да има „контролно власништво“ по другом основу.²⁶ Закон не прецизира шта се подразумева под „контролним власништвом“, нити јасно даје одговор на питање да ли оно обухвата индиректно „контролно власништво“, односно друштва у којима држава нема својство члана, али их индиректно контролише. Такође, у одредби није прецизирано који су други основи за стицање „контролног власништва“. Имајући у виду да се на питања која нису регулисана тим Законом примењују одредбе Закона о привредним друштвима, под „контролним власништвом“ по другом основу треба подразумевати основе који се помињу код контроле из Закона о привредним друштвима. Према том Закону, контрола се везује не само за капитал учешће, већ и за уговор и право на именовање већине директора, односно чланова надзорног одбора.²⁷

Одговор на питање да ли појам „контролно власништво“ обухвата и индиректно власништво је изузетно важан. Наиме, одредбе Закона о јавним предузећима ће наставити да се примењују на друштва која обављају делатност од општег интереса а која држава индиректно контролише уколико она нису обухваћена дефиницијом друштва капитала у смислу Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије. Држава има индиректно власништво над друштвима чији су оснивачи јавно предузеће које је основала држава или друштво капитала које је основала држава. У оба случаја, држава није члан друштва капитала које обавља делатност од општег интереса иако јесте индиректни власник. Будући да се тзв. индиректно власништво и зависна друштва не помињу у Закону, може се закључити да законодавац није имао намеру да предвиди примену посебних правила која су тим Законом предвиђена на наведена привредна друштва. Исто се може закључити и из одредбе о представнику државе у скупштини

26 Вид. ЗУПДВРС, чл. 3 ст. 1.

27 ЗПД, чл. 62 ст. 5.

друштва капитала.²⁸ Наиме, скупштину друштва капитала чине њени чланови, па представник државе представља члана друштва капитала, односно државу. С друге стране, држава није члан друштва чији је индиректни власник, па зато нема свог представника, при чему у Закону нису поменута друштва у којима држава нема свог представника. Разлог за овакав приступ законодавца је вероватно постојање бојазни да би реформа била презахтевна када би се односила на (пре)велики број друштава. Због тога, унапређење правног оквира за друштва чији је држава индиректни власник тек треба да уследи. Законом је предвиђено да друштва капитала која обављају делатност од општег интереса у смислу Закона о јавним предузећима чији је члан држава, морају да ускладе своју организацију и акте са одредбама новог Закона најкасније у року од годину дана од почетка његове примене.²⁹ Ова одредба се, дакле, не односи на зависна друштва.

Постоје и изузеци од другог услова који се односи на контролу. Наиме, поједине одредбе Закона се примењују на тзв. мањинско друштво капитала, односно друштво у којем држава има 50% или мањи проценат капитала. Иако то није прецизирано, очигледно се мисли на друштва у којима држава нема „контролно власништво“. Ипак, ова одредба није довољно прецизна.³⁰ У будућности се норма може допунити тако да се прецизира да је реч о друштвима у којима држава има 50% или мање учешћа у основном капиталу и у којима нема „контролно власништво“ по другом основу. У сваком случају, реч је о изузетку чијом применом долази до проширења обухвата Закона у погледу субјеката на које се Закон примењује, што се практично своди на примену посебних правила о представнику државе у скупштини мањинских друштава.

Трећи услов у вези са применом одредаба Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије на друштво капитала је одређен негативно. Наиме, предвиђени су случајеви у којима је примена Закона искључена, чиме је обухват Закона сужен. Негативни услови које предвиђа Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије могу се сврстати у две категорије – услове у вези са делатношћу друштва капитала и услове који су везани за трајање власништва. Из примене су искључена друштва која обављају делатност производње наоружања и војне опреме, банке, друштва за осигурање и друге финансијске организације, недобитне организације, друштва која су основана и послују у складу са законом којим се уређује

28 Вид. ЗУПДВРС, чл. 20.

29 Вид. ЗУПДВРС, чл. 46 ст. 3.

30 Вид. и Вук Радовић, „Пословни изазови за српско право у наредном периоду“, *Пословни изазови*, 2023, 36.

иновациона делатност и институти основани као привредна друштва. Наиме, делатност производње наоружања и војне опреме је делатност од стратешког интереса, чиме се може оправдати искључење друштава која обављају ту делатност из примене Закона.³¹ Искључење банака и других финансијских институција из примене овог режима је очекивано будући да се на банке, друштва за осигурање и друге финансијске институције примењују посебни прописи. Од поменутих субјеката, највише проблема се везује за банке у власништву државе. Према емпиријским истраживањима, банке у власништву државе су одобравале кредите зајмопримцима, укључујући зајмопримце у државном али и приватном сектору, који су били мање профитабилни у односу на зајмопримце банака у приватном власништву.³² Исто тако, имајући у виду да недобитне организације и институти не обављају привредну делатност искључиво ради стицања добити, њихово искључење из примене Закона је оправдано. Када је реч о услову који се односи на трајање власништва, искључена су друштва у вези са чијим пословањем држава нема дугорочни интерес, односно она у којима је власништво државе привремено. То су субјекти у поступку приватизације, односно промене власништва и субјекти над којима је отворен стечајни поступак. Међу субјектима на које се Закон не примењује треба да се нађе и заједничко друштво које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства, будући да се на та друштва примењују одредбе Закона о привредним друштвима.³³

На основу законских решења у вези са субјектима на које се Закон примењује, односно у односу на које је примена Закона искључена, може се закључити да је законодавац приликом дефинисања друштава капитала у власништву државе био под утицајем „Смерница за корпоративно управљање државним предузећима“ које је 2015. године донела Организација за економску сарадњу и развој – ОЕЦД.³⁴ Смернице се односе на предузећа која контролише држава, укључујући акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу.³⁵ С друге стране, Смернице се не односе на предузећа у којима држава има мање од 10% учешћа у капиталу, у којима нема контролу и у којима то учешће у капиталу не подразумева обавезно постојање дугорочног интереса.³⁶

31 Вид. Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме, *Службени гласник РС*, бр. 36/2018, чл. 1 ст. 1.

32 IMF, 38.

33 Вид. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 9.

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

35 *Ibid.*, 14.

36 *Ibid.*, 15.

IV Делатност од општег интереса – промена концепта

Анализа појма обављања делатности од општег интереса подразумева и потребу да се претходно дефинише појам делатности, односно потребу разликовања економске/привредне и неекономске/непривредне делатности. Према Смерницама ОЕЦД-а привредна делатност (енг. *economic activity*) подразумева понуду добара или услуга на тржишту које у принципу може обављати субјект приватног права ради стицања добити.³⁷ Привредна делатност је значајна за одређење предузећа у власништву државе, па се тако друштва основана законом или подзаконским актом (енг. *statutory corporation*) сматрају предузећима у власништву државе само ако је њихова сврха и (макар делом) делатност већински економске природе.³⁸ У пракси није једноставно разликовати привредну од непривредне делатности (на пример, државна лутрија је у Француској прво била непривредна, а затим привредна делатност).³⁹ У сваком случају, привредну делатност треба везивати за стицање добити.

У Европској унији се поставило питање терминологије у вези са пружањем услуга од општег интереса. Наиме, установљено је да су услуге од општег интереса (енг. *service of general interest*) оне које државе чланице препознају као такве, а које могу бити привредне и непривредне (на пример, услуге у области образовања).⁴⁰ Постоје још и услуге од општег економског интереса (енгл. *service of general economic interest*), односно услуге чије пружање није могуће или није могуће под истим условима без уплива државе, социјалне услуге од општег интереса (енг. *social service of general interest*) које подразумевају шеме социјалног осигурања које укључују привредне и непривредне активности, обавеза пружања универзалних услуга (енг. *universal service obligation*) која подразумева обавезу да одређене услуге морају бити доступне свим потрошачима и корисницима без обзира на географску локацију и то одређеног квалитета и прихватљиве цене узимајући у обзир посебне националне околности (на пример, електронска комуникација) и јавни сервис (енг. *public*

37 ОЕЦД Смернице, 15.

38 ОЕЦД Смернице, 14.

39 Fabien Bottini, „Legal Aspects of Public Enterprises – Remarks Based on a Comparative Study of French, European and American Legislation“, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (eds. Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance), Abingdon, New York, 2020, 258.

40 Квалитетан оквир за услуге од општег интереса у Европи (European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*, Brussels, 20.12.2011 COM(2011) 900 final), 3.

service) који се првенствено везује за област превоза.⁴¹ Услуге од општег економског интереса се на енглеском језику често називају *public utilities*.⁴²

У нашем праву, правни положај друштава капитала која обављају делатност од општег интереса је донедавно био регулисан Законом о јавним предузећима. Тим Законом предвиђено је да су делатности од општег интереса оне које су као такве одређене у области рударства и енергетике, саобраћаја, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, наоружања и војне опреме, комуналне делатности и др.⁴³ Поред обављања делатности од општег интереса, Закон о јавним предузећима помиње и пружање услуга од економског значаја које везује за обављање делатности од општег интереса из области енергетике.⁴⁴ Према Закону о енергетици, делатности од општег интереса су, између осталог, пренос електричне енергије и управљање преносним системом, дистрибуција електричне енергије и управљање дистрибутивним системом, транспорт и управљање транспортним системом за природни гас, складиштење и управљање складиштем природног гаса.⁴⁵ Дакле, обављање делатности од општег интереса представља једну од две кључне одреднице (поред оснивача) према Закону о јавним предузећима.

Обављање делатности од општег интереса помиње се и у Закону о јавној својини у којем се везује за појам корисника, односно права коришћења непокретности у јавној својини које нису уложене у капитал јавног предузећа, друштва капитала чији је оснивач држава, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или у њихова зависна друштва што отвара многе практичне проблеме.⁴⁶ Наиме, наведена друштва могу користити те непокретности на основу закона, оснивачког акта или уговора са оснивачем. Такође, истим Законом је предвиђено да држава, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу уложити новац и хартије од вредности, право својине на стварима у јавној својини (искључујући природна богатства, добра у општој употреби, мреже које

41 *Ibid.*, 3–4.

42 Hellmut Wollmann, „Local Public Enterprises as Providers of Public Services in European Countries – Shifts and Dynamics“, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (eds. Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance), Abingdon, New York, 2020, 45.

43 Вид. ЗЈП, чл. 2.

44 ЗЈП, чл. 2 ст. 3.

45 Вид. Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон, 40/2021, 35/2023 – др. закон и 62/2023, чл. 16 ст. 3.

46 Закон о јавној својини – ЗЈС, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020, чл. 21 ст. 1.

искључиво могу да буду у јавној својини и друге непокретности које могу бити искључиво у јавној својини), као и друга имовинска права у капитал друштава капитала која обављају делатност од општег интереса (и јавних предузећа).⁴⁷ Проблеми у вези са правом коришћења би требало да буду решени, будући да Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије у прелазним и завршним одредбама предвиђа да друштва капитала имају обавезу да Министарству привреде доставе списак имовине над којом имају право својине и право коришћења у року од три године од дана почетка примене Закона, а затим да у року од годину дана од испуњења те обавезе изврше процену вредности капитала и имовине и доставе је Министарству.⁴⁸ Законом је предвиђено да ће након тога Влада, на предлог Министарства, одлучити о непокретној имовини над којом друштва имају право коришћења. Наиме, имовина ће бити пренета у њихово власништво, чиме би постојећи проблеми требало да буду решени.

Да закључимо, усвајањем Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије промењен је приступ, односно концепт регулисања обављања делатности од општег интереса. Наиме, Закон одступа од принципа да обављање делатности од општег интереса захтева постојање и примену посебних правила. Према одредбама новоусвојеног Закона, обављање делатности од општег интереса није услов за примену правила тог Закона. То значи да се потреба постојања посебне регулативе заснива само на специфичностима члана друштва а не и делатности које обавља.

V Оснивање друштва капитала које обавља делатност од општег интереса

Усвајање Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије донело је промене у погледу оснивања друштава у власништву државе, укључујући и она која обављају делатност од општег интереса, у односу на претходно важећа решења. Имајући у виду да се тај Закон не примењује на сва друштва у власништву државе у ширем смислу речи, правила Закона о јавним предузећима о оснивању друштва капитала која обављају делатност од општег интереса остају и даље актуелна. Оба сета правила се бар делом разликују од општих правила која су предвиђена Законом о привредним друштвима. Конкретно, специфичности се огледају у сложености поступка оснивања према

47 Вид. ЗЈС, чл. 42 ст. 1.

48 ЗУПДВРС, чл. 45.

Закону о јавним предузећима и немогућности избора система управљања према Закону о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије.

1. Сложеност поступка оснивања према Закону о јавним предузећима

Закон о јавним предузећима уређује оснивање друштава капитала која обављају делатност од општег интереса. Специфичност делатности коју та друштва обављају диктира и циљ њиховог оснивања који не мора бити само стицање добити.⁴⁹ Систем оснивања тих субјеката може бити једностепени/директни или двостепени/индиректни. Једностепени систем подразумева оснивање друштава капитала за обављање делатности од општег интереса у једном кораку. Конкретно, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе оснивају друштво капитала за обављање делатности од општег интереса (Закон о јавним предузећима помиње и државу као оснивача, али се на оснивање тих друштава више неће примењивати одредбе Закона о јавним предузећима). За разлику од тог једноставнијег система, двостепени систем је компликованији јер подразумева оснивање тих друштава у два корака, при чему и сам први корак може бити двојак. Наиме, први корак може бити оснивање јавног предузећа, након чега то јавно предузеће оснива друштво капитала за обављање делатности од општег интереса. Да би јавно предузеће основало друштво капитала за обављање делатности од општег интереса мора добити претходну сагласност оснивача.⁵⁰ Други начин подразумева прво оснивање друштва капитала од стране државе (на овај део поступка оснивања више се неће примењивати одредбе Закона о јавним предузећима), аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе које потом оснива друштво капитала за обављање делатности од општег интереса. У првом случају двостепеног система настаје група привредних субјеката коју чине јавно предузеће као контролни привредни субјект и друштво капитала које је зависни привредни субјект док је на врху пирамиде аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе која индиректно контролише друштво капитала које обавља делатност од општег интереса. У другом случају двостепеног система оснивања настаје група привредних друштава, при чему држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе индиректно контролише друштво капитала које обавља делатност од општег интереса. Закон о јавним предузећима то друштво исправно назива зависним друштвом,

49 ЗЈП, чл. 4.

50 Вид. ЗЈП, чл. 11.

будући да је друштво капитала које је основано у првом кораку контролно друштво.

Већ је истакнуто да се практични проблеми код оснивања јављају у случајевима када више лица оснива друштва капитала за обављање делатности од општег интереса (као и када је реч о јавним предузећима).⁵¹ У сваком случају, на садржину оснивачког акта се примењују одредбе Закона о јавним предузећима. Притом, уз елементе које предвиђа тај Закон, оснивачки акт друштва капитала треба да садржи и елементе који су предвиђени Законом о привредним друштвима. У обавезне елементе који су предвиђени Законом о јавним предузећима спадају назив, седиште и матични број оснивача, пословно име и седиште, претежна делатност, права, обавезе и одговорност оснивача према друштву капитала и друштва према оснивачу, услови и начин утврђивања и распоређивања добити, начин покрића губитка и сношења ризика, услови и начин задуживања, заступање, износ основног капитала, опис, врста и вредност неновчаног улога, проценат удела оснивача, органи и њихова надлежност, имовина која се не може отуђити, располагање стварима у јавној својини која су пренета у својину друштва капитала и заштита животне средине. Поред обавезних елемената који су предвиђени Законом о јавним предузећима, оснивачки акт друштва са ограниченом одговорношћу које обавља делатност од општег интереса мора да садржи и податак о времену уплате, односно уношењу улога, као и износу новчаног улога. Када је реч о форми акционарског друштва, оснивачки акт мора да садржи и различите податке о акцијама. Оснивачки акт друштва капитала које обавља делатност од општег интереса може да садржи и друге факултативне елементе. Може се закључити да оснивачки акт друштва капитала које обавља делатност од општег интереса а на која се примењује Закон о јавним предузећима садржи више обавезних елемената у односу на друштва капитала која не обављају такву врсту делатности.

2. Немогућност избора система управљања према Закону о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије

Нови Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије садржи више правила у вези са њиховим оснивањем. Прво, Закон предвиђа да се на оснивање друштава капи-

51 Вид. чл. 88 Закона о локалној самоуправи у којем се помиње организовање других организација, а не само предузећа. Вид. Ј. Лепетић, 680–681.

тала у власништву државе примењује Закон о привредним друштвима.⁵² Тиме се регулатива оснивања враћа у оквире општих правила о оснивању привредних друштава, што није случај код Закона о јавним предузећима. Друго, специфичност оснивања друштава капитала у власништву државе огледа се у циљу њиховог оснивања који, као и код друштава капитала које уређује Закон о јавним предузећима, не мора бити само стицање добити, већ и други интерес који је утврђен законом.⁵³ Реч је о уобичајеној одредби у погледу сврхе оснивања предузећа у власништву државе, јер тај циљ може бити привредни или непривредни.⁵⁴ С друге стране, Закон о привредним друштвима предвиђа стицање добити као једини циљ оснивања друштва капитала.⁵⁵

С обзиром на то да је држава члан ових друштава, њихов оснивачки акт доноси Влада, при чему је за измене и допуне оснивачког акта, односно статута неопходна сагласност Владе.⁵⁶ На садржину оснивачког акта примењују се одредбе Закона о привредним друштвима. Њиме се мора одредити да ли је систем управљања једнодоман или дводоман. За разлику од општих правила, према којима оснивач има избор у том погледу, нова правила тај избор не препуштају оснивачу. Наиме, уколико је друштво капитала велико или средње лице према Закону о рачуноводству, управљање је дводомно, док је за мала и микро друштва предвиђен једнодомни систем управљања.⁵⁷ Укратко, класификација друштва капитала се врши према граничним вредностима на датум биланса редовног годишњег финансијског извештаја које се односе на просечан број запослених, пословни приход и вредност укупне активе. Када је реч о оснивању друштва, у начелу се у обзир могу узети само претпостављени критеријуми, односно очекиване вредности прихода и активе, као и планирани број запослених. Због тога, примена ове одредбе више има смисла у случајевима промене правне форме јавних предузећа чији је оснивач држава у друштво капитала, а која је обавезна према Закону о управљању привредним друштвима у власништву Републике Србије.

Оснивачким актом, односно статутом одређује се и број представника државе, као и број чланова надзорног одбора у тим лицима, при чему се и у тим случајевима, између осталог, мора водити рачуна

52 Вид. ЗУПДВРС, чл. 1 ст. 2.

53 Вид. ЗУПДВРС, чл. 2 ст. 1.

54 Вид. European Commission (2016), 6.

55 Вид. ЗПД, чл. 2.

56 Вид. ЗУПДВРС, чл. 2 ст. 3 и чл. 18 ст. 1 тач. 1.

57 Вид. ЗУПДВРС, чл. 19 ст. 2. Закон о рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021 – др. закон, чл. 6.

о поменутиим рачуноводственим критеријумима. На крају, Законом је, у складу са начелом јавности, предвиђено да се оснивачки акт, односно статут објављује на интернет страници друштва у року од 30 дана од дана усвајања.⁵⁸

VI Закључак

Закон о управљању привредним друштвима у власништву Републике Србије предвиђа јединствена правила за сва привредна друштва у власништву државе у ужем смислу (у њих не спадају друштва чији су оснивачи аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе), без обзира на то да ли обављају делатност од општег интереса или не. Тиме је напуштено раније опредељење према којем је обављање делатности од општег интереса било подједнако значајно као и питање оснивача субјекта који ту делатност обавља, а у вези са применом посебног правног режима. Такође, нови приступ се манифестује и у постепеном укидању јавних предузећа као посебних привредних субјеката будући да су ти субјекти везани искључиво за обављање делатности од општег интереса.

Имајући у виду да правила Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије само делимично елиминишу примену правила Закона о јавним предузећима, укупан број правила који регулишу друштва капитала која обављају делатност од општег интереса биће већи, а самим тим и примена важећих правила сложенија. Ово стање ствари би требало да буде што краће, јер је неопходно уједначити правила за сва друштва капитала у власништву државе, без обзира на то да ли је оснивач држава или неки од субнационалних нивоа власти. Такође, изостанак примене Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије на тзв. зависна друштва, односно друштва чији је држава индиректни власник, представља недостатак нове регулативе. Наиме, на друштва која држава индиректно контролише а која обављају делатност од општег интереса, настављају да се примењују одредбе Закона о јавним предузећима. На тај начин нарушена је кохерентност идеје да се прво промени правни оквир за сва друштва у власништву државе у ужем смислу, након чега би требало да уследи усвајање нових правила и за друштва у власништву аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Решења Закона о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије свакако треба начелно похвалити због настојања да се правила тог Закона приближе општим правилима која

58 Вид. ЗУПДВРС, чл. 31 ст. 1 тач. 2.

регулишу привредна друштва. Унапређење правног режима је посебно видљиво у погледу оснивања друштва капитала, које је уподобљено општем режиму, у поређењу са правилима које предвиђа Закон о јавним предузећима која су компликована и непрактична. Ново решење одступа од општих правила у погледу избора система управљања тим друштвима. Наиме, Закон о управљању привредним друштвима која су у власништву Републике Србије онемогућава избор система управљања приликом оснивања друштва капитала у власништву државе, везујући то питање за рачуноводствене критеријуме. Изабрано решење није најбоље, јер подразумева примену критеријума који су у начелу претпостављени. То решење би имало више смисла када би се односило само на случајеве промене правне форме јавних предузећа у друштва капитала, уколико је оно уопште неопходно.

Коришћена литература

- Bernier Luc, Florio Massimo, Bance Philippe, „Introduction“, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (eds. Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance), Abingdon, New York, 2020.
- Bottini Fabien, „Legal Aspects of Public Enterprises – Remarks Based on a Comparative Study of French, European and American Legislation“, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (eds. Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance), Abingdon, New York, 2020.
- Лепетић Јелена, „Јавна предузећа – стари и нови изазови“, *Право и привреда*, бр. 4/2022. (Lepetić Jelena, „Javna preduzeća – stari i novi izazovi“, *Pravo i privreda*, br. 4/2022)
- Lim Ernest WK, „Concentrated Ownership, State-Owned Enterprises and Corporate Governance“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 41, Nr. 3/2021.
- Milhaupt Curtis J., Pargendler Mariana, „RPTs in SOEs: Tunneling, Propping, and Policy Channeling“, Law Working Paper, No. 386/2018, March 2018, доступно на адреси: <https://www.ecgi.global/content/working-papers>, 22. 10. 2023.
- Радовић Вук, „Пословни изазови за српско право у наредном периоду“, *Пословни изазови*, 2023. (Radović Vuk, „Poslovni izazovi za srpsko pravo u narednom periodu“, *Poslovni izazovi*, 2023)
- Wollmann Hellmut, „Local Public Enterprises as Providers of Public Services in European Countries – Shifts and Dynamics“, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (eds. Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance), Abingdon, New York, 2020.

Jelena LEPETIĆ, PhD

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

COMPANIES AND ACTIVITIES OF GENERAL INTEREST

Summary

This paper analyses the legal framework for companies which perform activities of general interest. Specifically, the issue of defining companies to which the provisions of the Law on Public Enterprises apply, as well as companies governed by the Law on Management of State-Owned Companies is elaborated. Many rules which govern these companies differ from the general legal framework for companies. The paper pointed out the change of approach regarding the regulation of these entities which resulted in the legal framework becoming even more complex than before. Namely, the change relates only to those companies which are owned by the state in the narrower meaning, since the provisions of the Law on Public Enterprises continue to apply to companies which perform activities of general interest whose owners are local self-government and autonomous province. Finally, the paper analyses the rules which apply to the establishment of companies which perform activities of general interest.

Key words: *Companies. – State-Owned Companies. – State-Owned Enterprises. – Activities of General Interest.*

Датум пријема рада: 15. 11. 2023.

Датум прихватања рада: 15. 12. 2023.