



УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА  
У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ



ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ  
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

# ПРАВО И ПРИВРЕДА

Часопис за привредноправну теорију и праксу

UDK 347.7  
ISSN 0354-3501

Београд  
Година LXII

Број  
3  

---

---

2024

**Почасни главни и одговорни уредник**

Проф. др Мирко Васиљевић, Правни факултет Универзитета у Београду, Србија

**Главни и одговорни уредник**

Проф. др Татјана Јевремовић Петровић, Правни факултет Универзитета у Београду, Србија

**Уређивачки одбор****Чланови извршног одбора редакције**

Никола Бодирога (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Филип Бојић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Драган Вујисић (Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Србија), Катарина Доловић Бојић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Милена Ђорђевић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Ђуро Ђурић (Martin Luther University, Halle-Wittemberg, Немачка), Марко Ђурђевић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Гордана Илић Попов (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Светислав Јанковић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Марко Јовановић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Небојша Јовановић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Марија Караникић Мирић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Љубинка Ковачевић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Јелена Лепетић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Слободан Марковић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Наташа Петровић Томић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Душан Поповић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Вук Радовић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Мирјана Радовић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Ненад Тешић (Правни факултет Универзитета у Београду, Србија), Александар Ђурић (Државни универзитет у Новом Пазару, Србија).

**Чланови саветодавног одбора редакције**

Danny Busch (Radboud Universiteit, Холандија), Martin Collet (Université Paris 2 Panthéon-Assas, Француска), Pierre-Henri Conac (Faculté de droit, d'économie et de finance (FDEF) de l'Université du Luxembourg, Luxembourg Centre for European Law (LCEL), Luxembourg), Katia Fach Gómez (Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, Шпанија), Helmut Heiss (University of Zürich, Швајцарска), Šime Ivanjko (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Словенија), Christa Jessel-Holst (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Немачка), Rainer Kulms (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Немачка), Vesna Lazić (Asser Institute, Холандија), Bryan Mercurio (The Chinese University of Hong Kong, Хонг Конг, Кина), Marko Pavliha, професор, Univerza v Ljubljani Fakulteta za pomorstvo in promet, (Словенија), Радован Вукадиновић (Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, БиХ – Република Српска), Maria Pilar Pelares Viscasillas (Universidad Carlos III de Madrid, Шпанија), Марко Рајчевић (Правни факултет у Бањој Луци, БиХ – Република Српска), Andreas Reiner (Rechtsanwalt, Schiedsrichter, Mediator, Аустрија).

**Секретар**

др Маша Мишковић, Правни факултет Универзитета у Београду, Србија

**Технички секретари**

Владимир Пешић, Привредни суд у Београду, Србија

Јелисавета Бољановић, Правни факултет Универзитета у Београду, Србија

**Издавачи**

УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА У ПРИВРЕДИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београд, Теразије 27, V спрат

Електронска адреса удружења: [office@pravnicuprivredi.org.rs](mailto:office@pravnicuprivredi.org.rs)

Електронска адреса часописа: [redakcija@pravoiprivreda.rs](mailto:redakcija@pravoiprivreda.rs)

Интернет страница: [www.pravnicuprivredi.org.rs](http://www.pravnicuprivredi.org.rs); [www.pravoiprivreda.rs](http://www.pravoiprivreda.rs)

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Београд, Булевар краља Александра 67

**Графичка припрема**

Досије студио, Београд

**Штампа**

Досије студио, Београд

**Технички уредник**

Јован Ђорђевић

**Тираж**

200

**Секундарне публикације у којима се индексира часопис**

SCIndeks (Српски цитатни индекс), Cobiss, HeinOnline

Часопис *Право и привреда* излази тромесечно.

  
УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА  
У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ



ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ  
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

# ПРАВО И ПРИВРЕДА

Часопис за привредноправну теорију и праксу

UDK 347.7  
ISSN 0354-3501

Београд  
Година LXII

Број  
3  

---

---

2024



## САДРЖАЈ

### ЧЛАНЦИ

#### *Владимир* МАРЈАНСКИ

Претпоставке за повећање основног капитала из нето имовине (претварањем нераспоређене добити или резерви у основни капитал) друштва с ограниченом одговорношћу. . . 325

#### *Найаша* ПЕТРОВИЋ ТОМИЋ

Пословно право и право одрживог развоја – између профитабилности и етичности . . . . . 357

#### *Вук* ЦУЦИЋ

„Сукоб надлежности“ код сукоба надлежности у управном поступку. . . . . 395

#### *Ранко* СОВИЉ

Правни положај берзи племенитих метала у упоредном законодавству. . . . . 413

### СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

#### *Ђорђе* ТИМОТИЈЕВИЋ

Јавне набавке – поједина кључна питања. . . . . 434

### ПРИКАЗИ

#### *Мирко* ВАСИЉЕВИЋ

Марија Караникић Мирић, *Облигационо право*, Службени гласник, Београд, 2024, стр. 931. . . . . 458

**ПОРУКЕ СА XXXII СУСРЕТА ПРАВНИКА У ПРИВРЕДИ  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

*Најаша* ПЕТРОВИЋ ТОМИЋ

Завршне поруке XXXII Сусрета правника у привреди . . . . .	466
<b>УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ</b> . . . . .	471

## TABLE OF CONTENTS

### ARTICLES

*Vladimir* MARJANSKI

Assumptions for Increase in the Share Capital from the Funds of the Limited Liability Company (Converting Retained Profit or Reserves into Share Capital) . . . . . 325

*Nataša* PETROVIĆ TOMIĆ

Business Law and Sustainable Development – Between Profitability and Ethics . . . . . 357

*Vuk* CUCIĆ

“Conflict of Jurisdiction” in the Conflict of Jurisdiction in Administrative Procedure. . . . . 395

*Ranko* SOVILJ

Legal Status of the Precious Metals Exchange in Comparative Legislation. . . . . 413

### STUDENT PAPERS

*Đorđe* TIMOTIJEVIĆ

Public Procurement – Certain Key Issues. . . . . 434

## **BOOK REVIEWS**

*Mirko* VASILJEVIĆ

Marija Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo*, Službeni glasnik,  
Beograd, 2024, str. 931..... 458

## **THE STATEMENTS OF THE XXXII MEETING OF BUSINESS LAWYERS**

*Nataša* PETROVIĆ TOMIĆ

The Concluding Statements of the XXXII Meeting of Business  
Lawyers ..... 466

**INSTRUCTIONS FOR AUTHORS** ..... 471



---

# ЧЛАНЦИ

---

УДК: 658.152 ; 347.724:330.322.014.3

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_24301A

др *Владимир* МАРЈАНСКИ\*  
редовни професор Универзитета у Новом Саду – Правног факултета, Србија

## ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ОСНОВНОГ КАПИТАЛА ИЗ НЕТО ИМОВИНЕ (ПРЕТВАРАЊЕМ НЕРАСПОРЕЂЕНЕ ДОБИТИ ИЛИ РЕЗЕРВИ У ОСНОВНИ КАПИТАЛ) ДРУШТВА С ОГРАНИЧЕНОМ ОДГОВОРНОШЋУ\*\*

### Сажетак

*Повећање основног капитала из средстава друштва с ограниченом одговорношћу представља номинално повећање основног капитала које се врши претварањем нераспоређене добити или наменских средстава резерви у основни капитал. Основна привредна сврха повећања основног капитала из средстава друштва је јачање кредитне способности друштва која се остварује поштом или делимичним везивањем слободних књиговодствених средстава (нераспоређене добити или резерви) за основни капитал. Пре спровођења овог начина повећања*

---

\* Електронска адреса аутора: [vmarjanski@pf.uns.ac.rs](mailto:vmarjanski@pf.uns.ac.rs).  
ORCID ID 0000-0002-2255-4026

\*\* Рад је настао као резултат истраживања у 2024. години у оквиру Пројекта „Правна традиција и нови правни изазови“ чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

основној кайишала неойходно је да се исиуне одређене йравно-рачуновод-  
сйвене йреийосйавке. Фокус анализе у овом раду односи се на сйварање  
и исиуњеностй йравно-рачуноводсйвених йреийосйавки за йрейварање  
нерасйоређене добийи и резерви у основни кайиштал и на ойраничења у вези  
са сйровођењем овој начина йовећања основној кайишала друшйва с ойра-  
ниченом одйоворношйу. Поред наведеној, као йосебно значајна издвајамо  
размайрања која се односе на средсйва резерви у односу на које йосйоји  
врло скромна реулаййива у Закону о йривредним друшйвима.

**Кључне речи:** Друшйво с ойраниченом одйоворношйу. – Основни кайи-  
штал. – Повећање основној кайишала. – Нерасйоређена до-  
бийи. – Резерве.

## I Уводне напомене: привредна сврха повећања основног капитала из средстава друштва и термилошке дилеме

### 1. Привредна сврха

Повећање основног капитала из средстава друштва с ограниченом одговорношйу представља номинално повећање основног капитала које се врши претварањем нераспоређене добити или наменских средстава резерви у основни капитал. Основна привредна сврха повећања основног капитала из средстава друштва је јачање кредитне способности друштва која се постиже потпуним или делимичним везивањем слободних књиговодствених средстава (нераспоређене добити или резерви) за основни капитал. Везивањем тих средстава за основни капитал, тако распоређена (везана) средства нераспоређене добити или средстава резерви више се не могу користити за исплате члановима друштва (нпр. по основу учешћа у расподели добити и др.). Билансно посматрано, привредно друштво може да тежи одговарајућој вредности основног капитала тј. његовом односу према укупном капиталу у оквиру биланса стања, јер је структура укупног капитала током година кроз снажну акумулацију нераспоређене добити постала дисхармонична.<sup>1</sup> Генерално посматрано висок основни капитал и снажан коефицијент укупног капитала позитивно се гледају у рејтинзима банака и сматрају се показатељем озбиљности привредног друштва.<sup>2</sup> Следствено наведеном,

1 Paul Deutsch, *Grundfragen der Finanzierung im Rahmen der betrieblichen Finanzwirtschaft*, Wiesbaden, 1967, 156.

2 Вид. опширније о томе код Татјана Јевремовић Петровић, „Повериоци у компанијском праву и инструменти њихове заштите“, *Анали Правној факултетна у Београду*, бр. 1/2011, 233.

повећање основног капитала из средстава друштва је и у интересу поверилаца друштва.<sup>3</sup> Према српском Закону о привредним друштвима,<sup>4</sup> једном везана средства за основни капитал не могу се више „ослободити“ исплатом ка члановима друштва, будући да наш ЗПД не предвиђа могућност смањења основног капитала исплатом чланова друштва, као изузетак од правила о забрани повраћаја улога.<sup>5</sup> Последица тога је и да се средства која су једном везана за основни капитал повећањем основног капитала из нето имовине друштва (нераспоређене добити и средстава резерви) не могу више ослободити исплатом члановима друштва на терет основног капитала.<sup>6</sup>

Повећање основног капитала из средстава друштва с ограниченом одговорношћу користи се и у друге сврхе. Овај начин повећања основног капитала често претходи појединим врстама статусних промена, конкретно статусној промени издвајања уз припајање и статусној промени издвајања уз оснивање ради постизања билансне равнотеже код друштва стицаоца, приликом преноса имовине са друштва преносиоца на друштво стицаоца. Билансна равнотежа значи да у билансу стања вредност активе и пасиве мора да буде једнака. Примера ради, уколико постоји намера да се из активе друштва преносиоца на друштво стицаоца пренесе имовина у вредности од 10 милиона динара, у билансу друштва стицаоца у том тренутку не постоји противтежа у пасивном делу биланса, тј. не постоји приказ извора или порекла

---

3 У вези са заштитом интереса поверилаца у немачком праву вид. опширније код Јована Јоксовић, „GmbH и UG (Mini-GmbH) – решења заштите поверилаца у немачком праву“, *Право и привреда*, бр. 4/2020, 134–148.

4 Закон о привредним друштвима – ЗПД, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021.

5 За разлику од упоредног права где је прописана могућност смањења основног капитала исплатом члановима на терет основног капитала (повраћај улога), у нашем ЗПД неоправдано је пропуштено да се предвиди овај начин смањења основног капитала, па се чланови који су већ у потпуности извршили уплате, односно уношење уписаних улога у том погледу налазе у неравноправном положају у односу на оне који уопште нису, или су само делимично извршили обавезу уплате, односно уношења улога. Наиме, према нашем ЗПД предвиђена је само могућност смањења основног капитала потпуним или делимичним ослобађањем члана/чланова од обавезе уплате односно уношења улога у поступку смањења основног капитала (вид. ЗПД, чл. 46 ст. 3). Последица тога је и да се средства која су једном везана за основни капитал, на пример повећањем основног капитала из нето имовине друштва (нераспоређене добити и средстава резерви), не могу више ослободити исплатом члановима друштва на терет основног капитала. Видети. опширније о томе код Владимир Марјански, „Врсте, циљ (сврха) и начин смањења основног капитала друштва с ограниченом одговорношћу“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2018, 1030–1031.

6 В. Марјански (2018), 1031.

средстава са којим привредно друштво располаже у тој вредности. У том смислу, уколико је висина основног капитала друштва преносиоца 1000 динара, а друштво преносилац пре статусне промене у свом билансу има 10 милиона динара нераспоређене добити, у првом кораку се може извршити повећање основног капитала друштва преносиоца на терет нераспоређене добити тако да након повећања основног капитала износ основног капитала друштва преносиоца износи 10.001.000,00 динара. У другом кораку се потом у оквиру статусне промене издвајања уз оснивање или издвајања уз припајање смањује основни капитал друштва преносиоца на „стари“ износ од 1000 динара, а из преосталих 10 милиона динара се формира основни капитал (случај издвајања уз оснивање стицаоца) или повећава основни капитал друштва стицаоца (случај издвајања уз припајање стицаоцу) чиме се на пасивној страни биланса друштва стицаоца добија порекло средстава, тј. противтежа за стечену имовинску вредност од 10 милиона динара у активи друштва стицаоца из нашег примера.

Осим наведеног, повећање основног капитала из средстава друштва може да претходи планирању стицања или располагања имовином велике вредности. Наиме, ради тежег достизања цензуса од 30% књиговодствене вредности имовине која се стиче или којом се располаже и избегавања да неко будуће располагање или стицање имовине потпадне под режим норми о стицању и располагању имовином велике вредности и евентуално изазове вршење права несагласних чланова друштва,<sup>7</sup> врши се трајно везивање нераспоређене добити за основни капитал и онемогућава пад укупне вредности нето имовине (капитала) испод „планиране“ вредности до које би могло доћи евентуалном каснијом исплатом нераспоређене добити члановима друштва.<sup>8</sup>

## 2. Терминолошке дилеме

Имајући у виду да се овај начин повећања основног капитала у нашем ЗПД назива повећање основног капитала из нето имовине друштва,<sup>9</sup> током наредних разматрања првенствено треба указати

7 Вид. ЗПД, чл. 470 ст. 9, чл. 474 ст. 1 тач. 5 и чл. 477.

8 Код акционарских друштава постоје и други мотиви за спровођење повећања основног капитала из средстава друштва (нпр. повећањем броја акција смањује се њихова тржишна вредност и истовремено олакшава њихов промет). Вид. Небојша Јовановић, *Емисија вредносних папира – јавна разматрања*, Београд, 2001, 127; Мирко Васиљевић, *Компанијско јавно – Право привредних друштва*, Београд, 2019, 361.

9 Вид. ЗПД, чл. 295 ст. 1 тач. 3 и одељак „6.2.3. Повећање основног капитала из нето имовине друштва“.

на одређене термилошке слабости законског текста. Наиме, у ЗПД се појам нето имовине (капитала) дефинише на следећи начин: „Нето имовина (капитал) друштва у смислу овог закона јесте разлика између вредности имовине и обавеза друштва.“<sup>10</sup> У вези са поменутом дефиницијом најпре треба указати на термилошку неадекватност израза нето имовина. Наиме, с обзиром на то да имовина привредног друштва представља скуп субјективних права имовинског карактера која припадају друштву као правном лицу, те да имовину не чине обавезе, не може се говорити о некаквој нето имовини, јер не постоји ни „брutto имовина“ у коју би биле уврштене обавезе.<sup>11</sup> Једноставно речено обавезе нису саставни део имовине. Термилошки је зато исправно користити искључиво израз капитал који се помиње у загради цитиране норме члана 44 став 2 ЗПД. У том смислу вероватно је намера законписца била да се на различитим местима у закону јасно одвоји израз капитал од израза основни капитал, употребом термина „нето имовина“, како би се избегло мешање тј. погрешно поистовећивање израза капитал, што је иначе шири појам од појма основног капитала. Ипак, употребом термина „капитал“ на појединим местима у законском тексту, поједине одредбе би језички звучале чудно. На пример, „Повећање основног капитала из капитала друштва“. Стога се у појединим правним системима овај начин повећања основног капитала термилошки одређује као „повећање основног капитала из средстава друштва“ (немачки: „*Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln*“).<sup>12</sup> Уосталом, и раније важећи Закон о привредним друштвима из 2004. године регулисао је овај институт под називом „Повећање основног капитала из средстава друштва.“<sup>13</sup>

10 ЗПД, чл. 44 ст. 2.

11 Вид. Зоран Арсић, Владимир Марјански, *Право привредних друштва*, Нови Сад, 2018, 57. Закон о привредним друштвима у члану 44 ст. 1 садржи недовољно прецизну дефиницију имовине: „Имовину друштва чине ствари и права у власништву друштва, као и друга права друштва.“ Поменута дефиниција није довољно прецизна јер у имовину улазе само субјективна права имовинског карактера, а не било која права (нпр. неимовинска). Такође, ствари могу чинити само имовинску масу, док имовинска права на стварима улазе у имовину друштва.

12 За право Савезне Републике Немачке видети: Закон о друштвима с ограниченом одговорношћу Немачке (*Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung* 20. April 1892, *RGBl.* S. 477...Zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 23 G v. 4.5.2021 I 882, §57c (1); даље у фуснотама: GmbHG Немачке). За право Републике Хрватске вид. Закон о трговаčким друштвима, *Narodne novine*, br. 111/93...130/23, „pododjelak 4. Povećanje temeljnog kapitala iz sredstava društva“.

13 Вид. Закон о привредним друштвима из 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 125/04, Пододсек 4. „Повећање основног капитала из средстава друштва“, чл. 254–260.

Надаље, уколико капитал схватимо као математичку формулу (разлику између вредности имовине и обавеза), онда је употреба израза нето имовина још бесмисленија, имајући у виду да поменута разлика може бити и негативна.<sup>14</sup> Капитал је негативан ако је вредност обавеза већа од вредности имовине ( $I < O$ ).<sup>15</sup> Уколико је капитал негативан значи да је привредно друштво презадужено. Негативан капитал се зове и „губитак изнад висине капитала“.<sup>16</sup>

Упркос наведеним терминолошким недостацима законског текста, у раду ће се на појединим местима, а ради правилног цитирања појединих законских норми, ипак користити и израз „повећање основног капитала из нето имовине“, иако израз „повећање основног капитала из средстава друштва“ сматрамо теоријски исправнијим.

Капитал се води у пасивном делу биланса стања финансијског извештаја, односно на тзв. десној страни биланса. Првенствено посматрајући за потребе овог рада, али и генерално најзначајније књиговодствене ставке (позиције) у оквиру укупног капитала су поред основног капитала, нераспоређена добит и резерве. Билансне позиције – нераспоређена добит и резерве биће анализирани првенствено у контексту њихове материјално-правне и формално-правне подобности за претварање у основни капитал.

Како обим овог рада не би дозвољавао анализу целокупног поступка повећања основног капитала из средстава друштва, у раду ће бити анализирани правне претпоставке за реализацију овог начина повећања основног капитала. У том контексту биће анализирана материјална, формално-правна подобност за претварање нераспоређене добити и резерви у основни капитал и ограничења за повећање основног капитала из нето имовине код друштава с ограниченом одговорношћу.

## **II Материјална подобност (позитивне претпоставке) за претварање нераспоређене добити и наменских средстава резерви у основни капитал**

### **1. Нераспоређена добит**

У делу ЗПД који је посвећен друштвима с ограниченом одговорношћу постоји само неколико норми које се односе на повећање основног

14 Небојша Јовановић, „Једно виђење појма основног капитала привредног друштва“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Евројске уније (2022)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2023, 28.

15 Менаџмент центар Београд, Речник појмова, доступно на адреси: <https://mcb.rs/recnik/equity-kapital/>, 6. 6. 2024.

16 *Ibid.*

капитала, док је у вези са осталим питањима предвиђена сходна примена норми о повећању основног капитала акционарског друштва на друштва с ограниченом одговорношћу.<sup>17</sup> Према члану 146 ст. 1 тач. 2 као један од начина повећања основног капитала предвиђено је повећање основног капитала претварањем резерви или добити у основни капитал. Поменута норма је недовољно прецизна јер се само наменске резерве и нераспоређена добит (не и текућа), која је правилно билансно исказана, могу користити за претварање у основни капитал. У прилог томе говори и норма ЗПД која се налази у делу закона који је посвећен акционарским друштвима, а која се сходно примењује и на друштва с ограниченом одговорношћу: „Повећање основног капитала друштва из нето имовине врши се претварањем нераспоређене добити и резерви у основни капитал друштва.“<sup>18</sup> Дакле, према нашем ЗПД искључиво се нераспоређена добит (не и текућа), поред наменских резерви,<sup>19</sup> може користити за претварање у основни капитал.

Нераспоређена добит (енгл. *retained profit*, нем. *Einbehaltene Gewinn*) је добит која је исказана у годишњем финансијском извештају, а која је формирана акумулацијом нето добити током пословних година које су претходиле години у којој се саставља финансијски извештај. Конкретније, нераспоређена добит је она која је настала кумулирањем нето добити ранијих пословних година, тако што добит од оснивања друштва па све до последњег дана претходне календарске (пословне) године за коју се саставља годишњи финансијски извештај није уопште или је само делимично исплаћивана члановима по основу учешћа у расподели добити, или није уопште или барем делимично распоређивана у резерве, претварана у основни капитал, нити коришћена ради покрића губитака. Заправо, то је она вредност нето добити која је преостала као неискоришћена за неку од поменутих намена, и тако остала на књиговодственој позицији нераспоређене добити у билансу стања.<sup>20</sup>

Од нераспоређене добити треба разликовати текућу нето добит. Текућа нето добит се формира тако што се од свих прихода једног рачуноводственог раздобља (нпр. за неколико месеци) одузму сви расходи, па се од евентуалне позитивне разлике одбије порез на добит. За разлику од нераспоређене добити, добит из текуће пословне године (текућа нето добит) још није исказана, тј. обухваћена редовним годишњим

17 Вид. ЗПД, чл. 146 ст. 5. У вези са сходном применом норми акционарских друштава на друштва с ограниченом одговорношћу вид. опширније код М. Васиљевић, 252–253.

18 ЗПД, чл. 305 ст. 1.

19 Вид. ЗПД, чл. 305 ст. 4.

20 Исказује се у оквиру капитала у билансу стања на конту 340.

финансијским извештајем, па се иста према нашем ЗПД не може користити за претварање у основни капитал. У упоредном праву је често правно могуће да и текућа добит буде подобна да се претвори у основни капитал под условом да се након усвајања редовног годишњег финансијског извештаја (биланса стања) сачини тзв. међубиланс (ванредни финансијски извештај) у коме ће та добит бити приказана јер се у тим правним системима одлука о повећању основног капитала може заснивати и на тзв. међубилансу (ванредном финансијском извештају) сачињеном за ту намену.<sup>21</sup>

Према нашем ЗПД одлука о повећању основног капитала претварањем нераспоређене добити у основни капитал може се заснивати на финансијским извештајима за претходну пословну годину (то је редовни годишњи финансијски извештај) и може да терети нераспоређену добит из претходних пословних година, исказану у билансу стања као саставном делу редовног годишњег финансијског извештаја.<sup>22</sup> Стога је пре евентуалног доношења одлуке о повећању основног капитала претварањем нераспоређене добити у основни капитал неопходно прво усвојити редовни годишњи финансијски извештај за претходну пословну годину. Дакле, до усвајања редовног годишњег финансијског извештаја (извештаја за претходну пословну годину) скупштина друштва не може донети одлуку о повећању основног капитала из нераспоређене добити. Ипак, ради правилног разумевања наведеног, корисно је навести следећи пример. Уколико претпоставимо да је данас 1. новембар 2024. године, а да је од почетка календарске (пословне) 2024. године до тог датума остварена добит у 2024. години, није могуће донети одлуку о повећању основног капитала којом би се теретила та добит јер она није још исказана у годишњем финансијском извештају за 2024. Та финансијска средства се могу теретити тек кад се усвоји редовни годишњи финансијски извештај за 2024. годину који се усваја најкасније до 30. јуна 2025. године. Насупрот томе, и даље је могуће донети одлуку о повећању основног капитала која би теретила тзв. „стару“ акумулирану нераспоређену добит, тј. добит претходних пословних година исказану у последњем усвојеном редовном годишњем финансијском извештају за 2023. годину.

21 Вид. GmbHG Немачке, § 57d (1) и § 57f (1).

22 Вид. ЗПД, чл. 306 ст. 2. Слично правило садржи и хрватски Закон о трговаčким друштвима, чл. 328 ст. 3 и 4: „Odluka o povećanju temeljnoga kapitala može se donijeti tek pošto se utvrdi račun dobiti i gubitka za poslovnu godinu koja je prethodila onoj u kojoj se donosi odluka o povećanju kapitala (zadnji godišnji račun). Odluka se mora temeljiti na godišnjim financijskim izvješćima.“



## 2. Резерве

### а) Извори формирања и класификације резерви

Основни капитал се, поред нераспоређене добити, може повећати и на терет средстава резерви утврђених за ту намену.<sup>23</sup> Резерве се исказују на рачунима групе 32 и 33 у оквиру капитала у билансу стања.<sup>24</sup>

Према извору, односно пореклу средстава из којих се формирају постоје резерве које се формирају из остварене добити (тзв. резерве из добити) и резерве чији извор (порекло средстава) није остварена добит (тзв. капиталне резерве).

Резерве се, по правилу, формирају из остварене добити (нем. *Gewinnrücklage*). Распоређивањем добити<sup>25</sup> у резерве, тј. њиховим издвајањем и посебним исказивањем у оквиру капитала биланса стања, тај издвојени део добити постаје даље недоступан за исплату члановима друштва по основу права на учешће у расподели добити.<sup>26</sup> За разлику од резерви из добити, поједине резерве се не формирају из остварене добити. Резерве чији извор (порекло) средстава не представља остварена добит називају се капиталним резервама (нем. *Kapitalrücklage*). У случају друштава с ограниченом одговорношћу у капиталне резерве спадају ревалоризационе резерве,<sup>27</sup> резерве које се формирају из додатних уплата чланова друштва,<sup>28</sup> резерве које се формирају из прихода од издавања дужничких хартија од вредности (реткост код д.о.о.) и др. У вези са подобношћу капиталних резерви за њихово претварање у наменске резерве за повећање основног капитала биће више речи током наредних излагања. Ради бољег разумевања даље анализе неопходно је извршити класификације резерви по различитим критеријума.

---

23 Вид. ЗПД, чл. 305 ст. 4.

24 Вид. Правилник о контном оквиру и садржини рачуна у контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике – Правилник о контном оквиру, *Службени гласник РС*, бр. 89/2020, чл. 25 ст. 1.

25 Треба јасно разликовати два израза: расподелу и распоређивање билансне добити. О расподели добити је реч искључиво када се донесе одлука о расподели добити која узрокује директну исплату на терет билансне добити. У случају распоређивања добит се трансформише у средства резерви која могу имати различиту правно-рачуноводствену сврху. Вид. опширније о томе код Владимир Марјански, „Расподела добити члановима друштва с ограниченом одговорношћу и разлике у односу на друге исплате корпоративно-правног карактера“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2020, 219–220.

26 Роса Анџић, *Пословна економика*, Београд, 2008, 149.

27 Исказују се у оквиру капитала у билансу стања на билансној позицији 330.

28 Исказују се у оквиру капитала у билансу стања на билансној позицији 323.

Прво, према правном основу из кога се црпи „овлашћење“ за њихово формирање, резерве се могу поделити на законске, статутарне и остале (друге) резерве. Законске, статутарне и друге резерве исказују се у оквиру капитала у билансу стања на рачунима групе 32.<sup>29</sup>

Законске резерве су део добити после опорезивања који су привредна друштва у складу са законским прописима дужна да издвоје чинећи тај део добити недоступним за исплату члановима по основу учешћа у расподели добити. Закон о привредним друштвима не предвиђа обавезно формирање законских резерви већ врши упућивање на посебне законе.<sup>30</sup> Уколико је њихово формирање прописано као обавезно у складу са посебним законом оне се могу означити и као обавезне резерве, јер њихово формирање и посебно издвајање из добити не зависи од аутономне воље друштва. Законске тј. обавезне резерве формирају се у складу са посебним законом и исказују се у оквиру капитала у билансу стања на рачуну 321.<sup>31</sup>

За разлику од законских (обавезних) резерви, статутарне и остале (друге) резерве формирају се по аутономној вољи друштва и за њихово формирање је довољно да постоје књиговодствене (билансне) претпоставке. Статутарне резерве су део добити после опорезивања који су привредна друштва у складу са својим општим актима (оснивачким актом друштва с ограниченом одговорношћу или статутом акционарског друштва) дужна да издвоје чинећи тај део добити недоступним за исплату члановима по основу учешћа у расподели добити. За разлику од законских и статутарних резерви чије се формирање прописује на општи начин као законска или статутарна обавеза, остале (друге) резерве се формирају појединачном одлуком скупштине друштва када се, по правилу, за то јави појединачна потреба (тзв. *ad hoc* резерве). Статутарне и друге резерве исказују се на рачуну 322 и формирају се општим актом или другим актом правног лица.<sup>32</sup>

Друго, следећа релевантна подела резерви, која делом проистиче из горе наведеног, је подела на обавезне и добровољне резерве. Обавезне резерве су оне које је привредно друштво дужно да формира у складу са посебним законом. У том смислу у обавезне резерве спадају само законске резерве. Добровољне резерве су оне које се формирају на

29 Вид. Правилник о контном оквиру, чл. 25 ст. 1.

30 Вид. ЗПД, чл. 270 ст. 1 тач. 2. Имајући у виду да се законска резерва, по правилу, формира код друштава која се баве финансијским делатностима (делатност банака, осигуравајућих друштава која се оснивају у форми акционарских друштава) њихово обавезно формирање се ретко прописује код друштава с ограниченом одговорношћу.

31 Вид. Правилник о контном оквиру, чл. 25 ст. 2.

32 Правилник о контном оквиру, чл. 25 ст. 3.

аутономној основи по вољи привредног друштва и у њих спадају статутарне и остале (друге) резерве.

Треће, релевантна је подела резерви на наменске (везане) и ненаменске (слободне, невезане) резерве. Наменске резерве су оне које се могу користити искључиво у складу са утврђеном наменом која је предвиђена законом, општим актом (оснивачким актом или статутом) или појединачним актом друштва. Наменске резерве могу се назвати и везаним резервама јер је сврха њиховог коришћења везана за одређени правно-рачуноводствени поступак у будућности којим ће њихова употреба бити реализована. С друге стране, ненаменске (слободне) резерве су оне чија намена није унапред одређена. У складу са наведеним, ове резерве се могу означити и као слободне резерве јер њихово даље коришћење није везано за конкретан правно-рачуноводствени поступак који ће се евентуално десити у будућности. Поменута подела је нарочито релевантна за питања која се разматрају у овом раду.

Наиме, у случају повећања основног капитала из средстава друштва, у основни капитал могу се претворити само резерве које се могу користити за те намене.<sup>33</sup> Дакле, само оне резерве чија је намена опредељена за повећање основног капитала, подобне су да се користе у сврху претварања у основни капитал. У вези са наменским резервама које се могу користити за претварање у основни капитал неопходно је анализирати следећа питања: 1. Из којих извора се може формирати ова врста наменских резерви? и 2. Који је правни пут за њихово формирање? Иако се у ЗПД на различитим местима помињу резерве као извор средстава из којих се може повећати основни капитал, ЗПД не садржи одредбе о томе који је иницијални извор из којих се оне могу формирати, нити детаљније регулише правни поступак њиховог формирања. Одсуство посебне регулације у вези са два горепоменути питања постоји не само у вези са формирањем наменских резерви за повећање основног капитала, већ и у случају формирања наменских резерви за откуп сопственог удела<sup>34</sup> и наменских резерви које се формирају за исплату накнаде члану који је иступио из друштва.<sup>35</sup>

Наменске резерве за повећање основног капитала могу се формирати из остварене добити или из слободних (невезаних) резерви. Дакле, да би постојала подобност да се одређене резерве прво трансформишу у наменске резерве за повећање основног капитала неопходно је да оне буду слободне (невезане) тј. да њихово даље коришћење није везано за унапред предвиђен или предвидљив правно-рачуноводствени поступак који ће се евентуално десити у будућности.

33 Вид. ЗПД, чл. 305 ст. 4.

34 Вид. ЗПД, чл. 157 ст. 4.

35 Вид. ЗПД, чл. 191 ст. 1 тач. 1.

Конечно, тзв. материјална (суштинска) подобност да се одређене резерве претворе у наменске резерве за повећање основног капитала није довољна, јер је неопходно да су резерве уредно исказане у годишњем финансијском извештају, како би се одговарајућим корпоративно-правним актима могле претворити у наменске резерве за повећање основног капитала (тзв. формална подобност). Из тог разлога тзв. скривене резерве никада нису подобне за претварање у наменске резерве за повећање основног капитала.<sup>36</sup> Скривене резерве су резерве које у билансима нису изричито исказане на билансној позицији резерви у оквиру капитала.<sup>37</sup> Оне могу настати књиговодственим потцењивањем вредности имовине или прецењивањем обавеза друштва. Оне заправо представљају позитивну разлику између тржишне вредности привредног друштва и књиговодствене вредности исказане у билансима.

*б) Поједине категорије резерви и њихова подобност да се претворе у наменске резерве ради повећања основног капитала*

У вези са карактером појединих категорија резерви које могу бити део капитала у билансу стања важно је претходно утврдити да ли оне спадају у наменске (тзв. везане) или слободне (тзв. неvezане резерве). Не могу се непосредно користити тј. трансформисати у основни капитал оне категорије резерви чија је намена већ одређена за неку другу сврху (на пример, наменске резерве за откуп сопственог удела, наменске резерве за исплату накнаде члану који је иступио из друштва из оправданог разлога и др.). Ипак, за неке резерве није унапред опредељена намена, али је и поред тога спорно да ли се средства таквих резерви могу трансформисати, односно у потпуности или делимично расформирати у корист наменских резерви за повећање основног капитала. Овде првенствено мислимо на ревалоризационе резерве и резерве формиране из додатних уплата чланова друштва с ограниченом одговорношћу.

### 1) Ревалоризационе резерве

На овом месту ћемо се прво осврнути на ревалоризационе резерве тј. на питање да ли су оне подобне да се трансформишу у основни капитал

<sup>36</sup> Holger Fleischer, Wulf Goette (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung – Band 3*, 3. Auflage, München, 2018, 354; Heinrich Foglar-Deinhardstein, Nora Aburumieh, Alexandra Hoffenscher-Summer (Hrsg.), *Kommentar zum GmbHG Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung – Mit einem Exkurs zum Wirtschaftsstrafrecht*, Wien, 2017, 1095.

<sup>37</sup> *Ibid.*

имајући у виду да их привредна друштва релативно често формирају. Ревалоризационе резерве су резерве које настају проценом фер вредности некретнина, постројења и опреме у складу са Међународним рачуноводственим стандардом – МРС 16 Некретнине, постројења и опрема,<sup>38</sup> као и у складу са Међународним стандардом финансијског извештавања (ИФРС) за мале и средње ентитете.<sup>39</sup> Ревалоризационе резерве се не могу искористити и расподелити у основни капитал, дивиденде, за покриће губитка и друге сврхе док се некретнина, постројење или опрема чијом су проценом настале не реализује (прода, расходује, поклони, размени за друго средство или отуђи на други начин).<sup>40</sup> Целокупна ревалоризациона резерва формирана за конкретно средство, реализује се тек приликом продаје, расходовања или отуђења средства на други начин. Наиме, када се врши повећање књиговодствене вредности неког средства услед процене његове фер вредности, ревалоризациона резерва која се формира по том основу практично представља нереализовани капитални добитак. Имајући у виду да је капитални добитак нереализован, не евидентира се као приход у билансу успеха, него као ревалоризациона резерва у билансу стања. По престанку употребе конкретног средства, долази до реализације целокупног капиталног добитка исказаног као ревалоризационе резерве. У том случају формирана ревалоризациона резерва за конкретно средство се у целини преноси на нераспоређену добит.<sup>41</sup> Дакле, тек након што се ова средства под условима и на описан начин трансформишу у нераспоређену добит, та средства се могу користити и за повећање основног капитала из нето имовине друштва. У том случају, међутим, није реч о повећању основног капитала из средстава ревалоризационих резерви, већ о повећању основног капитала на терет нераспоређене добити. Да резимирано, ревалоризационе резерве нису подобне да се непосредно користе за формирање наменских резерви за повећање основног капитала друштва.

## 2) Резерве из додатних уплата чланова друштва

Поред ревалоризационих резерви, друштва с ограниченом одговорношћу могу створити и резерве чији су извор средстава додатне уплате чланова друштва с ограниченом одговорношћу. Средства резерви се формирају из додатних уплата чланова само у случају када

---

38 Службени гласник РС, бр. 92/2019.

39 Службени гласник РС, бр. 83/2018.

40 Стручни коментар доступан на страници *Paragraf lex*: <https://www.paragraf.rs/edokumenti/poreski/koriscenje-revalorizacionih-rezervi-formiranih-procenom-nekretnina-postrojenja-i-oprema-u-finansijskim-izvestajima-za-2020-godinu.html>, 7. 6. 2024.

41 *Ibid.*

корпоративним актом (оснивачким актом или одлуком скупштине) којим је утврђена обавеза на вршење додатних уплата није предвиђен рок враћања додатних уплата. С друге стране, оснивачким актом или одлуком скупштине могу се одредити и рокови за враћање додатних уплата.<sup>42</sup> Уколико је корпоративним актом предвиђен рок враћања додатних уплата средства уплаћена по основу додатних уплата не књиже се у корист средстава резерви, већ у корист рачуна на којима се евидентирају обавезе према члановима. Према томе, рачуноводствено евидентирање додатних уплата треба извршити у корист (укупног) капитала (на рачуну резерви) или обавеза према члановима друштва, у зависности од одлуке скупштине друштва и њихове намене у складу са законом.<sup>43</sup> Уколико се, међутим, из додатних уплата формирају средства резерви такође се може поставити питање да ли се те резерве могу расформирати (распустити) и искористити за формирање наменских резерви за повећање основног капитала?

Средства резерви која су формирана из додатних уплата чланова подобне су да се претворе у наменске резерве за повећање основног капитала уз испуњење одређених претпоставки. Прво, додатне уплате морају бити фактички извршене.<sup>44</sup> Није довољно да је само успостављена њихова обавеза за чланове путем корпоративно-правног акта јер би друштво тада у односу на члана имало само потраживање за извршење обавезе додатне уплате.<sup>45</sup> Дакле, неопходно је да је та чланска обавеза извршена јер још неизвршене додатне уплате нису подобне да се претворе у наменске резерве за повећање основног капитала. Ово из разлога што потраживање према члану и стварно остварена финансијска средства нису исто.<sup>46</sup>

Друго, када говоримо о трансформацији резерви коју су настале из прилива од додатних уплата у наменске резерве за повећање основног капитала треба имати у виду да формирање тих резерви представља само „пут“ ка повећању основног капитала из нето имовине друштва, тј. пут ка номиналном повећању основног капитала. При томе, трансформисање ових средстава резерви у наменске резерве за повећање основног капитала и њихово даље претварање у основни капитал треба разликовати од начина повећања основног капитала претварањем (конверзијом) додатних уплата у основни капитал. Претварање (конверзија) додатних уплата у основни капитал је

42 Вид. ЗПД, чл. 178 ст. 2.

43 Мишљење Министарства финансија бр. 140/16/401-00–1094/12 од 20. 7. 2012.

44 Н. Fleischer, W. Goette, 353.

45 *Ibid.*, 354.

46 *Ibid.*

прописано као посебан начин повећања основног капитала друштва с ограниченом одговорношћу.<sup>47</sup> Повећање основног капитала конверзијом додатних уплата у основни капитал по својој економској суштини спада у ефективно повећање основног капитала. Ово повећање основног капитала по свом правно-књиговодственом карактеру представља конверзију потраживања члана друштва у основни капитал, односно замену повериоачевог потраживања према друштву у његов улог у друштву. У том случају реч је о конверзији потраживања које је члан стекао према друштву по основу права на повраћај додатних уплата. Доспелост потраживања члана по основу права на повраћај додатних уплата зависи од онога што је предвиђено корпоративно-правним актима којима је обавеза вршења додатних уплата успостављена. Друштво је у обавези да врати додатне уплате члановима друштва у року за враћање додатних уплата одређеном у оснивачком акту или одлуци скупштине или ако рок није одређен, на њихов захтев, само ако то није неопходно за покриће губитака друштва или за намирање поверилаца друштва.<sup>48</sup> Дакле, повећање основног капитала претварањем (конверзијом) додатних уплата у основни капитал не врши се претварањем наменских резерви за повећање основног капитала формираних из средстава резерви насталих од извршених додатних уплата, већ непосредно из извора потраживања које су чланови по основу права на враћање додатних уплата стекли према друштву доспећем рока који је одређен корпоративним актом или тренутком подношења захтева за враћање додатних уплата у складу са чланом 180 ЗПД.

Конечно, подобност средстава резерви формираних из додатних уплата да се претворе у наменске резерве за повећање основног капитала проистиче и из чињенице што у случају да члан истакне захтев за повраћај додатних уплата (у случају када рок њиховог враћања није одређен корпоративним актом), враћање додатних уплата не мора бити извршено на терет резерви из којих су формиране, за разлику од случаја исплате накнаде члану по основу откупа сопственог удела или исплате накнаде члану који је иступио из друштва из оправданог разлога које се морају извршити искључиво из резерви које су опредељене за ту намену.<sup>49</sup>

Дакле, резерве формиране из додатних уплата, сходно горе наведеном, спадају у слободне (ненаменске, невезане) резерве па и из тога проистиче њихова подобност да се претворе у наменске резерве за повећање основног капитала.

---

47 Вид. ЗПД, чл. 146 ст. 1 тач. 5.

48 Вид. ЗПД, чл. 180 ст. 1.

49 Вид. ЗПД, чл. 157 ст. 4 и чл. 191 ст. 1 тач. 1.

*в) Правни њосџуџак формирања наменских резерви  
за њовењање основној кайџџала*

Иако се резерве уопште, па и наменске резерве помињу на више места у ЗПД,<sup>50</sup> тај закон само делимично регулише поједина питања у вези са њиховом формирањем. У вези са формирањем наменских резерви за повећање основног капитала друштва с ограниченом одговорношћу на почетку треба указати на то да ЗПД садржи норму о томе да скупштина доноси одлуку о формирању резерви из остварене добити, под условом да су оне предвиђене оснивачким актом (статутарне резерве).<sup>51</sup> С друге стране, међутим, није одређен орган који доноси одлуку о формирању ових резерви уколико се њихово формирање врши на терет капиталних резерви. Осим тога, ЗПД не регулише посебно питање већине за доношење одлуке о формирању наменских резерви за повећање основног капитала, независно од извора средстава на чији се терет формирају, што изазива извесне недоследности у законском тексту. Поред ЗПД, поједина правила о формирању резерви срећу се и у појединим рачуноводственим прописима.<sup>52</sup> У погледу осталог, међутим, решења треба тражити кроз циљно тумачење и аналогну примену других норми ЗПД које се према својој природи могу применити и на одлуку о формирању средстава резерви.

Дакле, ЗПД садржи поједина правила и ограничења у вези са формирањем статутарних резерви које се могу формирати из остварене добити. По усвајању финансијских извештаја за пословну годину добит те године распоређује се следећим редом: 1) за покриће губитака пренесених из ранијих година; 2) за резерве, ако су оне предвиђене посебним законом (законске резерве).<sup>53</sup> Ако након распоређивања добити за покриће губитака или за резерве предвиђене посебним законом (законске резерве) преостане део добити, скупштина га може расподелити за следеће намене: за резерве, ако их је друштво утврдило статутом (статутарне резерве); 2) за дивиденду, у складу са овим законом; 3) за исплату запосленима.<sup>54</sup> Дакле, резерве, па и оне наменске за повећање основног капитала могу се формирати искључиво скупштинском одлуком, ако их је друштво утврдило статутом (код д.о.о. је то оснивачки акт).<sup>55</sup> Из

50 Помињу се укупно на 41 месту у ЗПД.

51 Вид. ЗПД, чл. 270.

52 Поједина правила у вези са средствима резерви (углавном у вези са њиховим евидентирањем у финансијским извештајима) срећу се у Правилнику о контном оквиру и одређеним Међународним рачуноводственим стандардима.

53 ЗПД, чл. 270 ст. 1.

54 Вид. ЗПД, чл. 270 ст. 2.

55 Одредба члана 270 ЗПД сходно се примењује и на друштва с ограниченом одговорношћу на основу члана 183 ст. 1 ЗПД: „На исплату добити члановима друштва



наведеног проистиче да могућност за доношење правноваљане скупштинске одлуке о формирању резерви из добити постоји само уколико је та правна могућност унапред предвиђена у оснивачком акту.

Надаље, према чл. 25 ст. 3 Правилника о контном оквиру: „на рачуну 322 – Статутарне и друге резерве, исказују се резерве које се формирају у складу са општим и другим актом правног лица и предузетника.“ Из наведене норме проистиче да се резерве могу формирати алтернативно, општим актом или другим актом привредног друштва. Општи акт друштва с ограниченом одговорношћу је оснивачки акт, али остаје недоречено који је то други акт привредног друштва којим се резерве могу формирати. Имајући у виду да се воља друштва исказује доношењем скупштинске одлуке,<sup>56</sup> а водећи рачуна и о другим системским решењима из ЗПД, става смо да се резерве поред оснивачког акта могу формирати још само појединачном одлуком скупштине (тзв. друге резерве), а не и одлуком неког другог органа друштва (нпр. одлуком надзорног одбора или директора), независно од тога да ли се оне формирају на терет нераспоређене добити (где је у ЗПД прописано њихово обавезно формирање скупштинском одлуком) или на терет слободних капиталних резерви (у односу на које не постоји никаква регулатива). Дакле, једина је разлика у томе што за формирање резерви на терет добити мора претходно постојати „овлашћење“ у оснивачком акту, а за формирање наменских резерви на терет слободних капиталних резерви претходно „овлашћење“ у оснивачком акту није неопходно (тзв. друге резерве). Став да је једино скупштина надлежна да донесе одлуку о формирању резерви (независно да ли се њоме терети нераспоређена добит или слободне капиталне резерве) проистиче и из природе одлуке о формирању резерви. Прво, како се наменске резерве за повећање основног капитала, по правилу, формирају из нераспоређене добити (резерве из добити) исказане у последњем редовном годишњем финансијском извештају, те да је одлука о расподели добити у искључивој надлежности скупштине друштва,<sup>57</sup> логично је и да је претварање добити у средства резерви у надлежности истог органа. Друго, како је одлука о повећању основног капитала у искључивој надлежности скупштине друштва, логично је и да се наменске резерве за повећање основног капитала формирају одлуком истог органа. Треће, иако се у оквиру набројаних надлежности скупштине друштва с ограниченом одговорношћу изричито не наводи доношење одлуке о формирању средстава резерви, члан 200 став 1 тачка 26 ЗПД оставља могућност да скупштина врши и друге послове

сходно се примењују одредбе овог закона о исплати дивиденде и међудивиденде акционарима.“

56 З. Арсић, В. Марјански, 255.

57 Вид. ЗПД, чл. 200 ст. 1 тач. 6.

и одлучује о другим питањима, у складу са овим законом и оснивачким актом. С обзиром на то да је у члану 200 став 1 тачка 5 ЗПД предвиђено да скупштина доноси одлуку о повећању основног капитала, те да је као један од начина повећања основног капитала у члану 146 ст. 1 тачка 2 ЗПД прописано повећање основног капитала претварањем резерви у основни капитал, сматрамо да би формирање наменских резерви за повећање основног капитала на терет слободних капиталних резерви скупштинском одлуком и без претходног прописивања таквог овлашћења у оснивачком акту било правно допуштено и у складу са ЗПД, тј. у оквирима норме члана 200 став 1 тачка 26 ЗПД. Коначно, у прилог томе да претходно овлашћење у том случају у оснивачком акту није неопходно говори и горе цитирана одредба Правилника о контном оквиру из које проистиче да се резерве могу формирати алтернативно, општим актом или другим актом правног лица<sup>58</sup> (привредног друштва), независно од тога да ли је овлашћење за доношење таквог акта претходно утврђено општим актом (оснивачким актом) друштва.

У вези са питањем које се односи на потребну већину за доношење скупштинске одлуке о формирању резерви ЗПД такође не садржи посебна правила. Из наведеног проистиче закључак да се примењује општа норма о већинама за доношење скупштинских одлука код друштва с ограниченом одговорношћу. Према општој норми скупштина доноси одлуке обичном већином гласова присутних чланова који имају право гласа по одређеном питању, осим ако је законом или оснивачким актом за поједина питања одређен већи број гласова.<sup>59</sup> Одсуство прописивања квалификоване већине за доношење одлуке о формирању резерви нас доводи до апсурдне ситуације да је за доношење одлуке о формирању резерви довољна обична већина гласова присутних чланова са правом гласа за разлику од одлуке о повећању основног капитала из нето имовине која се доноси већином од две трећине од укупног броја гласова свих чланова друштва, а чијој имплементацији формирање наменских резерви заправо служи. Из наведеног проистиче следећа законска недоследност. Наиме, да би се обезбедило постојање правно-рачуноводствене претпоставке за повећање основног капитала из нето имовине (формирање наменских резерви) довољна је обична већина гласова присутних чланова са правом гласа, а за коначно спровођење повећања основног капитала из нето имовине друштва 2/3 гласова од укупног броја гласова свих чланова друштва (66.67%). Недоследност је још уочљивија када се узме у обзир да се и одлука о расподели добити, по правилу, доноси 2/3 већином гласова од укупног броја чланова, а да је за одлуку о формирању наменских резерви за повећање основног

58 Вид. Правилник о контном оквиру, чл. 25 ст. 3.

59 ЗПД, чл. 211 ст. 1.

капитала која се, по правилу, врши на терет остварене добити довољна обична већина присутних чланова на скупштини. Питање није без значаја нарочито имајући у виду интересе мањинских чланова који у ситуацији када самостално или заједно поседују од 33,34% или више процената удела (већински тада нема 2/3 односно 66,67%) могу да спрече доношење одлуке о расподели добити, а не могу да спрече „крњење“ те добити у правцу формирања резерви. Наиме, распоређивањем добити у резерве тј. њиховим издвајањем и посебним исказивањем у оквиру капитала биланса стања, тај издвојени део добити постаје даље недоступан за исплату члановима друштва по основу права на учешће у расподели добити, па питање већине за доношење одлуке о формирању резерви још више добија на значају. Наравно, проблем може бити решен прописивањем у оснивачком акту другачијих већина за доношење поменутих одлука.<sup>60</sup>

### **III Негативне претпоставке (ограничења) за повећање основног капитала из средстава друштва**

Нераспоређена добит и резерве друштва могу се претворити у основни капитал само ако друштво није исказало губитак у финансијским извештајима на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала.<sup>61</sup> Дакле, губици се у смислу наведене забране узимају у обзир само ако су приказани у финансијском извештају (билансу стања) на коме се заснива одлука о повећању основног капитала из нето имовине.<sup>62</sup> Изузетно, друштво може, под условом да претходно изврши покриће губитка, повећати основни капитал из нераспоређене добити и резерви које преостану по покрићу тог губитка.<sup>63</sup> Разумљиво је да друштво прво треба да искористи билансне категорије какве су нераспоређена добит и слободне резерве ради покрића губитака, па тек да након тога евентуално преостала средства усмери у правцу повећања основног капитала из нето имовине друштва. Дакле, битно је да губитак буде покривен пре доношења одлуке о повећању основног капитала из нето имовине. Ово решење се логично надовезује на следеће правило: „По усвајању финансијских извештаја за пословну годину добит те године распоређује се следећим редом: 1) за покриће губитака пренесених из ранијих година...“<sup>64</sup> Недостатак ЗПД лежи у чињеници што

60 Вид. ЗПД, чл. 211 ст. 1-3.

61 ЗПД, чл. 305 ст. 1.

62 Н. Fleischer, W. Goette, 356.

63 Вид. ЗПД, чл. 305 ст. 2.

64 Вид. ЗПД, чл. 270 ст. 1 тач. 1.

ЗПД не садржи норму о томе да се и слободне резерве, уколико постоје, претходно морају искористити за покриће губитака. Ипак, забрана да се изврши повећање основног капитала из нето имовине пре потпуног покрића губитака не може се заобићи пребијањем (покрићем) губитака са неконвертибилним билансним позицијама,<sup>65</sup> јер се губици не могу покрити на терет везаних (неконвертибилних) резерви (на пример, на терет ревалоризационих резерви, наменских резерви за откуп сопственог удела, наменских резерви за исплату накнаде члану који је иступио из друштва и др.), па је логично да се поред нераспоређене добити само слободне резерве могу искористити за покриће губитка. Уколико након покрића губитка преостане нераспоређене добити или слободних средстава резерви та преостала средства се могу употребити ради повећања основног капитала из нето имовине.

Закон о привредним друштвима, међутим, остаје недоречен и у делу који се односи на даље спровођење (регистрацију) повећања основног капитала из нето имовине у случају када је у последњем годишњем финансијском извештаја исказан губитак у оквиру капитала биланса стања. Наиме, поставља се питање како друштво да документује (докаже) да је покрило губитак у међувремену, након усвајања редовног финансијског извештаја, а пре доношења одлуке о повећању основног капитала, када у том случају није у обавези да сачини (привремени) ванредни финансијски извештај у оквиру кога би било приказано да је губитак претходно покривен на терет дела нераспоређене добити и/или слободних капиталних резерви? Остаје спорно да ли је у том случају довољно уз приложену документацију ради регистрације повећања основног капитала из нето имовине приложити скупштинску одлуку о покрићу губитака<sup>66</sup> и евентуалну писану изјаву законског заступника друштва о испуњености наведеног услова, односно да је у конкретном случају губитак покривен, а нарочито због тога што се одлука о покрићу губитка посебно не региструје у Агенцији за привредне регистре.<sup>67</sup>

65 Н. Fleischer, W. Goette, 356.

66 Вид. чл. 200 ст. 1 тач. 6.

67 Према члану 311 ЗПД који носи наслов „Упис повећања основног капитала у Централни регистар“ писана изјава законског заступника о испуњености услова из члана 305 и 306 ЗПД тражи се само у случају подношења захтева Централном регистру за упис нових акција и њихових ималаца по основу повећања основног капитала из нето имовине, али је та одредба релевантна само у односу на упис у ЦрХОВ у случају акционарских друштава, а не и у односу на регистрацију повећања основног капитала из нето имовине у Агенцији за привредне регистре у случају друштава с ограниченом одговорношћу. Осим тога, Правилник о садржини регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију (*Службени гласник РС*, бр. 63/2023) о томе не садржи никакву одредбу, па је спорно да ли се одредба члана 311 која се односи на упис повећања основног капитала у ЦрХОВ може сходно

Коначно, иако читањем законског текста није одмах уочљиво, у делу ЗПД који се односи на друштва с ограниченом одговорношћу постоји још један специфичан случај који индиректно указује на постојање још једног ограничења за коришћење нераспоређене добити за повећање основног капитала. То индиректно ограничење за спровођење повећања основног капитала на терет остварене добити везано је за случај иступања члана из друштва из оправданог разлога уз потраживање накнаде за његов удео. Наиме, до потпуне исплате накнаде удела члану који је иступио из друштва из оправданог разлога, друштво не може делити добит својим члановима и дужно је да сву остварену добит распоређује у наменска средства резерви за исплату накнаде члану који је иступио из друштва.<sup>68</sup> Из наведеног, поред осталог, проистиче да се нераспоређена добит не може претварати у основни капитал док се не формира довољан фонд наменских резерви за исплату накнаде удела члану који је иступио из друштва из оправданог разлога. У том делу и остварена добит постаје везана и „неконвертибилна“ за сврху повећања основног капитала, до испуњења претпоставки за потпуну исплату накнаде члану који је иступио из друштва.

#### **IV Формална подобност за повећање основног капитала из средстава друштва (финансијски извештаји)**

Повећање основног капитала претварањем нераспоређене добити или наменских средстава резерви у основни капитал заснива се на последњем редовном годишњем финансијском извештају. Редован годишњи финансијски извештај је извештај који треба да пружи истинит и објективан преглед финансијског положаја и успешности пословања (нпр. имовине и обавеза правног лица, односно предузетника, као и добитак или губитак) правног лица, односно предузетника, и који се саставља за пословну годину која је једнака календарској или која је различита од календарске.<sup>69</sup> У основни капитал може се

---

применити и на упис повећања основног капитала из нето имовине у регистар који води Агенција за привредне регистре.

68 Вид. 191 ст. 1–2. У вези са поступком иступања из друштва с ограниченом одговорношћу вид. опширније код Владимир Марјански, „Иступање члана из друштва с ограниченом одговорношћу“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2016, 120–143.

69 Закон о рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021 – др. закон, чл. 2 ст. 1 тач. 6. Само изузетно се пословна година не поклапа са календарском годином. Дефиниција пословне године дата је кроз дефиницију пореског периода у чл. 38 ст. 1–3 Закона о порезу на добит правних лица (*Службени гласник РС*, бр. 25/2001...бр. 118/2021): „Порески период за који се обрачунава порез на добит је пословна година. Пословна година је календарска година, осим у случају престан-

претворити само нераспоређена добит и наменска средства резерви која су приказана у билансу стања као саставном делу редовног годишњег финансијског извештаја. Стога је пре евентуалног доношења одлуке о повећању основног капитала претварањем нераспоређене добити или средстава резерви у основни капитал неопходно на скупштини прво усвојити редовни годишњи финансијски извештај за претходну пословну годину.

Дакле, нераспоређена добит и наменске резерве за повећање основног капитала могу се претворити у основни капитал само уколико су уредно исказане у последњем годишњем финансијском извештају усвојеном на скупштини, на основу кога се доноси одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва. То је тзв. општа формална подобност за повећање основног капитала из нето имовине која је код друштва с ограниченом одговорношћу, по правилу, и довољна.

Посебна формална подобност код друштва с ограниченом одговорношћу само је изузетно неопходна. Посебна формална подобност за претварање нераспоређене добити или средстава резерви у основни капитал тражи се само код оних друштва с ограниченом одговорношћу која подлежу обавезној ревизији финансијских извештаја у складу са законом који уређује рачуноводство и ревизију.<sup>70</sup> У том случају неопходно је да се испуне још два посебна формална предуслова.

Прво, финансијски извештаји на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва морају имати позитивно мишљење ревизора у смислу закона који уређује рачуновод-

ка или отпочињања обављања делатности у току године, укључујући и статусне промене, покретања поступка стечаја или ликвидације, као и у случају обуставе стечајног поступка услед продаје стечајног дужника као правног лица, односно обуставе поступка ликвидације, у току године. На захтев пореског обвезника који је добио сагласност министра финансија, односно гувернера Народне банке Србије, да саставља и приказује финансијске извештаје са стањем на последњи дан пословне године која је различита од календарске, надлежан порески орган одобрава решењем да се пословна година и календарска година разликују, с тим да порески период траје 12 месеци. Тако одобрени порески период обвезник је дужан да примењује најмање пет година.“

70 Према чл. 26 ст. 1 Закона о ревизији (*Службени гласник РС*, бр. 73/2019): „Законска ревизија је обавезна за редовне годишње финансијске извештаје великих и средњих правних лица разврстаних у складу са законом којим се уређује рачуноводство, јавних друштва у складу са законом којим се уређује тржиште капитала независно од њихове величине, као и свих правних лица, односно предузетника чији укупан приход остварен у претходној пословној години прелази 4.400.000 евра у динарској противвредности.“ Према чл. 6 ст. 1 Закона о рачуноводству: „Правна лица и предузетници, у смислу овог закона, разврставају се на микро, мала, средња и велика правна лица, у зависности од просечног броја запослених и пословног прихода у пословној години и вредности укупне aktive утврђене на датум биланса редовног годишњег финансијског извештаја.“

ство и ревизију.<sup>71</sup> Након обављене ревизије мишљење лиценцираног овлашћеног ревизора може бити позитивно, мишљење са резервом или негативно и у њему мора бити јасно наведено да ли редовни годишњи финансијски извештаји или консолидовани годишњи финансијски извештаји пружају истинит и објективан преглед финансијског положаја правног лица у складу са релевантним законским оквиром, као и да ли су годишњи финансијски извештаји у складу са посебним прописима који уређују пословање правног лица, ако је то предвиђено тим прописима.<sup>72</sup> Само у случају добијања позитивног мишљења ревизора на годишњи финансијски извештај који се сачињава за претходну пословну годину испуњен је први посебни формални предуслов за спровођење повећања основног капитала из нето имовине друштва.

Друго, уколико финансијски извештаји друштва подлежу обавезној ревизији, одлука о повећању основног капитала друштва из нето имовине може се заснивати на финансијским извештајима за претходну пословну годину под условом да друштво региструје такву одлуку у складу са законом о регистрацији у року од шест месеци од дана усвајања тих финансијских извештаја од стране скупштине.<sup>73</sup> Постављање рока за регистрацију одлуке о повећању основног капитала на овакав начин је проблематично из више разлога.

Прво, према оваквој норми почетак рока за регистрацију одлуке о повећању основног капитала из нето имовине рачуна се од дана доношења одлуке о усвајању финансијског извештаја за претходну пословну годину, а не од тренутка регистрације и јавног објављивања финансијског извештаја од стране регистратора. Овакво постављање почетка рока проблематично је из разлога што се може десити да друштво на скупштини донесе одлуку о усвајању редовног годишњег финансијског извештаја, а потом и одлуку о повећању основног капитала из нето имовине, а да финансијски извештај на коме се та одлука заснива још не буде регистрован у складу са Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре (даље у тексту и фуснотама: Закон о регистрацији).<sup>74</sup> Јавно објављивање података из финансијских извештаја и документације која се уз те извештаје доставља Агенцији, Регистру финансијских извештаја сагласно закону који уређује рачуноводство, врши се у складу са одредбама тог закона.<sup>75</sup>

71 Вид. ЗПД, чл. 306 ст. 1.

72 Закон о ревизији, чл. 39 ст. 2 тач. 5. У вези са избором ревизора видети код М. Васиљевић, 361.

73 Вид. ЗПД, чл. 306 ст. 2.

74 *Службени гласник РС*, бр. 99/2011, 83/2014, 31/2019 и 105/2021.

75 Закон о регистрацији, чл. 36а.

Агенција за привредне регистре је дужна да финансијске извештаје јавно објави на интернет страници у року од 60 дана од дана пријема потпуног и рачунски тачног финансијског извештаја, односно документације правног лица, односно предузетника.<sup>76</sup> Дакле, рок за регистрацију финансијског извештаја је 60 дана од дана подношења регистрационе пријаве/захтева.<sup>77</sup> У том смислу може се поставити питање да ли се одлука о повећању основног капитала из нето имовине може регистровати у међупериоду до регистрације и јавног објављивања редовног годишњег финансијског извештаја? Имајући у виду регулативу из ЗПД према којој се одлука о повећању из нето имовине друштва, када оно подлеже обавезној ревизији, мора регистровати у року од шест месеци од дана усвајања финансијских извештаја од стране скупштине тј. да је почетак рока од шест месеци везан за дан усвајања финансијских извештаја од стране скупштине друштва, става смо да је одлуку о повећању основног капитала из нето имовине могуће регистровати и пре регистрације и јавног објављивања финансијског извештаја на коме се одлука о повећању основног капитала из нето имовине заснива. У прилог томе говори и упутство дато на интернет страници АПР које се односи на документацију која се подноси уз регистрациону пријаву повећања основног капитала из нето имовине друштва. Према том упутству уз регистрациону пријаву подноси се годишњи финансијски извештај (биланс стања), ако исти није регистрован у складу са законом, кад се повећање основног капитала врши претварањем резерви или добити друштва у основни капитал друштва.<sup>78</sup> Имајући у виду наведено, поставља се и питање шта ће се десити уколико се региструје повећање основног капитала из нето имовине, а регистрација финансијског извештаја на коме се заснива предметна одлука из неког разлога не буде накнадно извршена (на пример, неподношење финансијског извештаја ради регистрације и објављивања, одбачај регистрационе пријаве (захтева) ради регистрације и објављивања финансијског извештаја и сл.)?

76 Вид. Закон о рачуноводству, чл. 47 ст. 2.

77 Извештаји, односно документација се достављају искључиво путем посебног информационог система Агенције за привредне регистре (ПИС ФИ Агенције), одабиром одговарајуће врсте захтева. Захтеви су груписани према врстама финансијских извештаја, а као посебна група дефинисани су посебни захтеви обвезника, као допунски захтеви којима обвезник тражи предузимање одређених активности у поступку јавног објављивања финансијског извештаја, односно документације. Вид. на страници Агенције за привредне регистре: <https://apr.gov.rs/peiuscipu/-finansijски-izveshajaju/uyuyisiva-za-gostavljavanje-finansijских-izveshaja.1840.html>, 31. 5. 2024.

78 Агенција за привредне регистре, доступно на адреси: <https://www.apr.gov.rs/registri/privredna-drustva/uputstva/promene-.2031.html#28>, 17. 5. 2024. Вид. и додатак 14.



Друго, истек рока везан је за регистрацију одлуке о повећању основног капитала из нето имовине друштва, а не за њено доношење или барем подношење регистрационе пријаве ради регистрације те одлуке. Формулација норме да се одлука о повећању основног капитала из нето имовине може заснивати на финансијским извештајима за претходну пословну годину под условом да друштво региструје такву одлуку у складу са законом о регистрацији у року од шест месеци од дана усвајања тих финансијских извештаја од стране скупштине, није добра. Наиме, спорно је што поменута норма предвиђа да друштво региструје одлуку у утврђеном року. С обзиром на то да друштво „не врши регистрацију“, те да је поступак регистрације одлуке у надлежности регистратора (АПР), сматрамо да би боља формулација била да је предвиђено да друштво треба да изврши пријаву ради регистрације у законом предвиђеном року.<sup>79</sup> Овако, уколико би друштво, на пример, донело одлуку о повећању основног капитала из нето имовине у року од пет месеци и 27 дана од дана усвајања финансијског извештаја и предало исту ради регистрације, могло би се десити да иста не буде регистрована у року од шест месеци од дана усвајања финансијског извештаја, имајући у виду норму да „регистратор решењем одлучује о пријави у року од пет радних дана од дана пријема пријаве.“<sup>80</sup> Дакле, с обзиром на то да регистрацију врши регистратор, а не друштво установљена је обавеза друштва на немогућу чинидбу.<sup>81</sup> Исправно решење би било оно према којем би друштво имало обавезу да поднесе пријаву ради регистрације у законом предвиђеном року.<sup>82</sup>

Треће, по истеку поменутог рока, није могуће више регистровати одлуку о повећању основног капитала из нето имовине и фактички спровести повећање основног капитала по том основу, код друштва с ограниченом одговорношћу која су обвезници ревизије, све до усвајања новог редовног годишњег финансијског извештаја. Дакле, када је друштво обвезник ревизије, одлуку о повећању основног капитала из нето имовине према нашем ЗПД није могуће даље донети и регистровати, уколико је истекао рок од шест месеци од дана усвајања годишњег финансијског извештаја све до усвајања новог редовног годишњег финансијског извештаја. То значи да се може десити да друштво обвезник ревизије у периоду од наредних шест месеци по истеку поменутог рока фактички не може спровести повећање основног капитала из нето

---

79 Зоран Арсић, „Повећање основног капитала акционарског друштва из нето имовине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу*, бр. 4/2018, 1444.

80 Вид. Закон о регистрацији, чл. 15 ст. 1.

81 З. Арсић, 1454.

82 *Ibid.*, 1444.

имовине све док не донесе одлуку о усвајању новог редовног годишњег финансијског извештаја „снабденог“ позитивним мишљењем ревизора. Недостатак оваквог решења лежи и у чињеници што ЗПД у том случају не предвиђа могућност да се тада одлука о повећању основног капитала из нето имовине може заснивати на усвојеном ванредном финансијском извештају који би био „снабдевен“ позитивним мишљењем ревизора као што је то иначе случај у немачком праву.<sup>83</sup>

Коначно, иако је питање законских рокова углавном питање правне политике, треба истаћи да је рок од шест месеци релативно кратак, па се у упоредном праву, по правилу, предвиђа дужи рок (у немачком<sup>84</sup> и хрватском<sup>85</sup> праву је предвиђен рок од осам месеци).

У вези са горе наведеним треба још истаћи да у нашем правном систему одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва може бити правно манљива из више разлога у вези са финансијским извештајима (на пример, нема позитивног мишљења ревизора, нема финансијских извештаја за претходну годину, или је одлука о њиховом усвајању поништена). У домаћем праву таква одлука је побојна.<sup>86</sup>

## V Закључна разматрања

Повећање основног капитала из средстава друштва с ограниченом одговорношћу представља номинално повећање основног капитала које се врши претварањем нераспоређене добити или наменских средстава резерви у основни капитал.<sup>87</sup> Основна привредна сврха повећања основног капитала из средстава друштва је јачање кредитне способности друштва која се постиже потпуним или делимичним везивањем слободних књиговодствених средстава (нераспоређене добити или резерви) за основни капитал. Везивањем тих средстава за основни капитал, тако распоређена (везана) средства нераспоређене добити или средстава резерви више се не могу користити за исплате члановима друштва.

Пре спровођења овог начина повећања основног капитала неопходно је да се испуне одређене правно-рачуноводствене претпоставке. У том контексту у раду је анализирана материјална и формално-правна подобност за претварање нераспоређене добити и резерви у основни капитал, као и ограничења за повећање основног капитала из средстава друштва с ограниченом одговорношћу.

83 Вид. GmbHG Немачке, § 57f (1).

84 Вид. GmbHG Немачке, § 57e (1) и § 57f (1).

85 Хрватски Закон о трговаčким друштвима, чл. 330 ст. 1.

86 З. Арсић, 1444.

87 Вид. ЗПД, чл. 305 ст. 1.

Под материјалном подобношћу подразумева се могућност (способност) да се одређене билансне позиције (остварена добит и резерве) трансформишу у основни капитал. Када је реч о оствареној добити, у српском праву постоји могућност да се само тзв. нераспоређена добит трансформише у основни капитал. Нераспоређена добит је добит која је исказана у годишњем финансијском извештају, а која је формирана акумулацијом нето добити током пословних година које су претходиле години у којој се саставља финансијски извештај. Од нераспоређене добити треба разликовати текућу нето добит. За разлику од нераспоређене добити, добит из текуће пословне године која још није исказана, тј. обухваћена редовним годишњим финансијским извештајем, према ЗПД не може се користити за претварање у основни капитал. У упоредном праву је често правно могуће да и текућа добит буде подобна да се претвори у основни капитал под условом да се након усвајања редовног годишњег финансијског извештаја (биланса стања) сачини тзв. међубиланс (ванредни финансијски извештај) у коме ће та добит бити приказана.

Основни капитал се, поред нераспоређене добити, може повећати и на терет средстава резерви утврђених за ту намену.<sup>88</sup> У вези са наменским резервама које се могу користити за претварање у основни капитал у раду су анализирана следећа питања: 1. Из којих извора се може формирати ова врста наменских резерви? и 2. Који је правни пут за њихово формирање? Иако се у ЗПД на различитим местима помињу резерве као извор средстава из којих се може повећати основни капитал, ЗПД не садржи одредбе о томе који је иницијални извор из којих се оне могу формирати, нити детаљније регулише правни поступак њиховог формирања. Према извору, односно пореклу средстава из којих се формирају постоје резерве које се формирају из остварене добити (тзв. резерве из добити) и резерве чији извор (порекло средстава) није остварена добит (тзв. капиталне резерве). У вези са карактером појединих категорија резерви које могу бити део капитала у билансу стања важно је претходно утврдити да ли оне спадају у наменске (тзв. везане) или слободне (тзв. невезане резерве). Не могу се непосредно користити тј. трансформисати у основни капитал оне категорије резерви чија је намена већ одређена за неку другу сврху (на пример, наменске резерве за откуп сопственог удела, наменске резерве за исплату накнаде члану који је иступио из друштва из оправданог разлога и др.). Ипак, за неке резерве није унапред опредељена намена, али је и поред тога спорно да ли се средства таквих резерви могу трансформисати односно у потпуности или делимично расформирати у корист наменских резерви за повећање основног капитала. У раду је изведен закључак да су резерве формиране из додатних уплата подобне да се трансформишу у наменске резерве за

---

88 Вид. ЗПД, чл. 305 ст. 4.

повећање основног капитала, док са ревалоризационим резервама то није случај.

Иако се резерве уопште, па и наменске резерве помињу на више места у ЗПД, тај закон само делимично регулише поједина питања у вези са њиховом формирањем. У вези са формирањем наменских резерви за повећање основног капитала друштва с ограниченом одговорношћу указано је на то да ЗПД садржи норму о томе да скупштина доноси одлуку о формирању резерви из остварене добити, под условом да су оне предвиђене оснивачким актом (статутарне резерве). С друге стране, међутим, није одређен орган који доноси одлуку о формирању ових резерви уколико се њихово формирање врши на терет капиталних резерви. Осим тога ЗПД не регулише посебно питање већине за доношење одлуке о формирању наменских резерви за повећање основног капитала, независно од извора средстава на чији се терет формирају, што изазива извесне недоследности у законском тексту. Поред ЗПД, поједина правила о формирању резерви срећу се и у појединим рачуноводственим прописима. У погледу осталог, међутим, решења треба тражити кроз циљно тумачење и аналогну примену других норми ЗПД које се према својој природи могу применити и на одлуку о формирању средстава резерви.

Поред позитивних претпоставки односно материјално-правне подобности да се одређене билансне позиције конвертују у основни капитал, постоје и тзв. негативне претпоставке (ограничења) за спровођење овог начина повећања основног капитала. Нераспоређена добит и резерве друштва могу се претворити у основни капитал само ако друштво није исказало губитак у финансијским извештајима на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала.<sup>89</sup> Изузетно, друштво може, под условом да претходно изврши покриће губитка, повећати основни капитал из нераспоређене добити и резерви које преостану по покрићу тог губитка.<sup>90</sup> Закон о привредним друштвима, међутим, остаје недоречен и у делу који се односи на даље спровођење (регистрацију) повећања основног капитала из нето имовине у случају када је у последњем годишњем финансијском извештаја исказан губитак у оквиру капитала биланса стања. Наиме, поставља се питање како друштво да документује (докаже) да је покрило губитак у међувремену, након усвајања редовног финансијског извештаја, а пре доношења одлуке о повећању основног капитала, када у том случају није у обавези да сачини (привремени) ванредни финансијски извештај у оквиру кога би било приказано да је губитак претходно покривен на терет дела нераспоређене добити и/или слободних капиталних резерви?

Конечно, да би се приступило успешном спровођењу повећања основног капитала из средстава друштва неопходно је да постоји и

89 ЗПД, чл. 305 ст. 2.

90 ЗПД, чл. 305 ст. 3.

тзв. формална подобност која се односи на уредно финансијско извештавање. Нераспоређена добит и наменске резерве за повећање основног капитала могу се претворити у основни капитал само уколико су уредно исказане у последњем годишњем финансијском извештају усвојеном на скупштини, на основу кога се доноси одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва. То је тзв. општа формална подобност. Посебна формална подобност односно додатни услови за претварање нераспоређене добити или средстава резерви у основни капитал траже се само код оних друштава с ограниченом одговорношћу која подлежу обавезној ревизији финансијских извештаја у складу са законом који уређује рачуноводство и ревизију. У том случају неопходно је да се испуне још два посебна формална предуслова. Прво, финансијски извештаји на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва морају имати позитивно мишљење ревизора у смислу закона који уређује рачуноводство и ревизију.<sup>91</sup> Друго, уколико финансијски извештаји друштва подлежу обавезној ревизији, одлука о повећању основног капитала друштва из нето имовине може се заснивати на финансијским извештајима за претходну пословну годину под условом да друштво региструје такву одлуку у складу са законом о регистрацији у року од шест месеци од дана усвајања тих финансијских извештаја од стране скупштине.<sup>92</sup> У раду је изведен закључак да је ова норма проблематична, како са аспекта отпочињања рока, тако и са аспекта истека рока за спровођење повећања основног капитала из средстава друштва. Осим наведеног, у раду је указано на мањкавост ЗПД која се односи на немогућност да се одлука о повећању основног капитала из средстава друштва заснива на ванредном финансијском извештају (тзв. међубилансу).

### Коришћена литература

- Анџић Роса, *Пословна економика*, Београд, 2008. (Andžić Rosa, *Poslovna ekonomika*, Beograd, 2008)
- Арсич Зоран, „Повећање основног капитала акционарског друштва из нето имовине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2018. (Arsić Zoran, „Povećanje osnovnog kapitala akcionarskog društva iz neto imovine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4/2018)
- Арсич Зоран, Марјански Владимир, *Право привредних друштава*, Нови Сад, 2018. (Arsić Zoran, Marjanski Vladimir, *Pravo privrednih društava*, Novi Sad, 2018)

---

91 Вид. ЗПД, чл. 306 ст. 1.

92 Вид. ЗПД, чл. 306 ст. 2.

- Васиљевић Мирко, *Компанијско право – Право привредних друштва*, Београд, 2019. (Vasiljević Mirko, *Kompanijsko pravo – Pravo privrednih društava*, Beograd, 2019)
- Deutsch Paul, *Grundfragen der Finanzierung im Rahmen der betrieblichen Finanzwirtschaft*, Wiesbaden, 1967.
- Јевремовић Петровић Татјана, „Повериоци у компанијском праву и инструменти њихове заштите“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1/2011. (Jevremović Petrović Tatjana, „Poverioci u kompanijskom pravu i instrumenti njihove zaštite“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/2011)
- Јовановић Небојша, *Емисија вредносних папира – правна разматрања*, Београд, 2001. (Jovanović Nebojša, *Emisija vrednosnih papira – pravna razmatranja*, Beograd, 2001)
- Јовановић Небојша „Једно виђење појма основног капитала привредног друштва“, *Усклађивање условној права Србије са правом Европске уније (2022)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2023. (Jovanović Nebojša „Jedno viđenje pojma osnovnog kapitala privrednog društva“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2022)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2023)
- Јоксовић Јована, „GmbH и UG (Mini-GmbH) – решења заштите поверилаца у немачком праву“, *Право и привреда*, бр. 4/2020. (Joksović Jovana, „GmbH i UG (Mini-GmbH) – rešenja zaštite poverilaca u nemačkom pravu“, *Pravo i privreda*, br. 4/2020)
- Марјански Владимир, „Врсте, циљ (сврха) и начин смањења основног капитала друштва с ограниченом одговорношћу“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 3/2018. (Marjanski Vladimir, „Vrste, cilj (svrha) i način smanjenja osnovnog kapitala društva s ograničenom odgovornošću“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3/2018)
- Марјански Владимир, „Иступање члана из друштва с ограниченом одговорношћу“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2016. (Marjanski Vladimir, „Istupanje člana iz društva s ograničenom odgovornošću“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2016)
- Марјански Владимир, „Расподела добити члановима друштва с ограниченом одговорношћу и разлике у односу на друге исплате корпоративно-правног карактера“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 1/2020. (Marjanski Vladimir, „Raspodela dobiti članovima društva s ograničenom odgovornošću i razlike u odnosu na druge isplate korporativno-pravnog karaktera“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1/2020)

Fleischer Holger, Goette Wulf, *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung – Band 3*, 3. Auflage, München, 2018.

Foglar-Deinhardstein Heinrich, Aburumieh Nora, Hoffenscher-Summer Alexandra (Hrsg.), *Kommentar zum GmbHG Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung – Mit einem Exkurs zum Wirtschaftsstrafrecht*, Wien, 2017.

**Vladimir MARJANSKI, PhD**  
**Full Professor at the University of Novi Sad Faculty of Law, Serbia**

## **ASSUMPTIONS FOR INCREASE IN THE SHARE CAPITAL FROM THE FUNDS OF THE LIMITED LIABILITY COMPANY (CONVERTING RETAINED PROFIT OR RESERVES INTO SHARE CAPITAL)**

### **Summary**

*The increase in the share capital from the funds of the limited liability company represents a nominal increase in the share capital, which is carried out by converting retained profit or dedicated reserves into share capital. The main economic purpose of increasing the basic capital from the company's assets is to strengthen the company's creditworthiness, which is achieved by fully or partially tying free accounting assets (retained profit or reserves) to the share capital. Before implementing this method of increasing the share capital, it is necessary to fulfil certain legal and accounting assumptions. The focus of the analysis in this paper refers to the fulfilment of the legal and accounting assumptions for converting retained profit and reserves into share capital and the limitations for implementing this way of increasing the share capital of a limited liability company. In addition to the above, we single out as particularly important considerations related to reserve assets, in relation to which there is a very modest regulation in the Serbian Law on Business Companies.*

**Key words:** *Limited Liability Company. – Share Capital. – Increase in Share Capital. – Retained Profit. – Reserves.*

Датум пријема рада: 28. 6. 2024.

Датум исправке рада: 22. 8. 2024.

Датум прихватања рада: 15. 9. 2024.



УДК: 347.7 ; 349.6:[005.35:502.131.1

CERIF: S 120, S 144

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_24302A

др *Наташа* ПЕТРОВИЋ ТОМИЋ\*  
редовна професорка Универзитета у Београду – Правног факултета,  
Србија

## ПОСЛОВНО ПРАВО И ПРАВО ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА – ИЗМЕЂУ ПРОФИТАБИЛНОСТИ И ЕТИЧНОСТИ

### Сажетак

*На основу познавања законодавства ЕУ, ауторка указује на две тенденције које се прелићу и утичу на компанијско право у контексту одрживости. Прва тенденција је обавезивање компанија да се изјасне у погледу корпоративне сврхе, која се више не своди на профитну циљну функцију. Друга тенденција је увођење законске обавезе дужне пажње у складу са захтевима одрживости и корпоративном сврхом. Полазећи од француског, немачког или холандског закона, од чланова корпоративних органа се очекује да промовишу дугорочан пословни резултат, узимањем у обзир остворене листе интереса (stakeholder-a), и применом редефинисаног стандарда дужне пажње. ESG стандарди данас представљају реалност, која захтева креирање нових пословних модела. Очување и заштити животној средине један је од највећих изазова са којим ће модерне генерације морати да се суоче. Термин зелена транзиција развио се као израз настојања да се у циљу очувања екосистема и планете*

\*  
Електронска адреса ауторке: [nataly@ius.bg.ac.rs](mailto:nataly@ius.bg.ac.rs).  
ORCID ID 0000-0002-8921-5213

обезбеди прелазак на одрживе моделе пословања. Незаобилазни део тог процеса је нефинансијско извештавање. Саставни део агенде права Европске уније остаје расправа о дужностима директорија и компанија у вези са људским правима и еколошким ризицима. Кључна реч нове парадигме корпоративног управљања је ризик.

**Кључне речи:** ESG. – Одрживо корпоративно управљање. – Друштвена одговорност компанија. – Нефинансијски извештаји. – Зелена транзиција. – Корпоративна дужна јажња.

## I Корпоративна одрживост – *Quo vadis?*

Под утицајем пребрзих дешавања на глобалном плану, чији је заједнички именитељ повећање свести о изложености ризику у свим сегментима приватног и пословног живота, светска реторика окреће се појму одрживости. Као да је изненада свима постало јасно да одрживост не значи само опстанак компанија на дуже стазе (како би се погрешно могао интерпретирати овај изузетно комплексан и вишезначан појам!), већ опстанак планете као такве, у облику у коме је познајемо.<sup>1</sup> Очување и заштита животне средине један је од највећих изазова са којим ће модерне генерације морати да се суоче. Промена климе, елементарне непогоде, екстремни временски услови у комбинацији са COVID и пост-COVID проблемима изнова су изложили друштво читавом сету изазова који ће захтевати преиспитивање постојећих економских, пословних и животних навика. Термин зелена транзиција (енгл. *green transition*) настао је као израз настојања да се у циљу очувања екосистема и планете као такве обезбеди прелазак на одрживе моделе пословања.<sup>2</sup> Нова, одржива реалност за нашу планету захтева економију засновану на знању (енгл. *knowledge-based economy*). Значајну улогу у процесу зелене транзиције има нефинансијско извештавање, које је прошло пут од репутационе шансе до законске обавезе за компаније од којих се очекује лидерски приступ. Европска комисија је била мишљења да

1 Концепт актуелне економије и уопште животног стила оцењени су као највећи „кривци“ за проблеме са којима се суочавамо. Наиме, друштво из године у годину троши више ресурса него што природа може да регенерише, што значи да је део ресурса већ узет од будућих генерација. Стога је настао термин *Earth Overshoot Day*, са намером да се укаже на дан у години када се прекорачују еколошки лимити. Не треба да наглашавамо да тај дан све раније пада из године у годину. Вид. <https://www.overshootday.org/about-earth-overshoot-day/>, 22. 3. 2024.

2 Hugh Grove, Mac Clouse, „Focusing on sustainability to strengthen corporate governance“, *Corporate Governance and Sustainability Review*, Vol. 2, Nr. 2/2018, 38–47.

нефинансијски извештаји треба да постану кључна информација о посвећености компаније одрживом развоју, њеној визији и стратегији, као и њеној способности да одговори еколошким и социјалним ризицима.<sup>3</sup> Однос финансијских и нефинансијских извештаја треба да покаже утемељену визију компанија у XXI веку.<sup>4</sup>

Будући да се данас на агенди бројних конференција, а и у свакодневном говору, користе бројне скраћенице – попут ESG, CSR, SDG, итд. – постоји потреба да се укаже на њихово значење и међусобни однос како би постало јасно да није реч о терминима које компаније користе искључиво у пропагандне сврхе.

Корпоративна реалност је данас оваква: компаније све чешће на дневном реду имају разматрање променљивих фактора везаних за животну средину и друштвену одговорност и укључују их у своје пословне стратегије.<sup>5</sup> Концепција тога шта чини пословни успех се променила, те се мора променити и начин пословања. Не смемо заборавити да се међународна тела, као и државе, све више и отвореније залажу за одлучнију акцију у погледу заштите животне средине, друштвене одговорности и савесног корпоративног управљања. Због тога се поставља питање: шта је заправо ESG (енгл. *Environmental, Social and Governance*), односно одрживи развој у сфери обављања корпоративних активности? *ESG је скуи сѿандарда који усмеравају корпоративне ѿолиѿике како би биле у складу са концепѿима одрживоѿ развоја у областима живоѿине средине, друшѿивене одѿоворноѿи и корпоративноѿ уѿправљања.*<sup>6</sup>

Када је реч о корпоративном управљању, развојни пут је, генерално посматрано, изгледао овако: од максимизације профита (коју је обележила чувена Фридманова теорија) преко друштвено одговорног корпоративног управљања (које се почело развијати отприлике у исто време када и Фридманово учење, а током последње две деценије XX века постаје *mainstream* у бизнису)<sup>7</sup> до одрживог пословања (које

---

3 Dušan Jovanović, Nikola Jovanović, „Corporate Governance Challenges in Relation to the ESG Reporting“, *Intereulaweast*, Vol. 9, Nr. 2/2022, 276.

4 Законодавна и генерално очекивања друштва од компанија не смеју бити нерелална. Концепт који занемарује профитабилност пословања нема будућност. Од компанија се може (и мора!) очекивати да се опделе за одрживо инвестирање и одрживо пословање, али не по цену драстичног смањења профитабилности.

5 Mariana Parglender, „The Rise of International Corporate Law“, *Washington University Law*, Vol. 98, Nr. 6/2021, 1765–1820.

6 Наташа Петровић Томић, „Одрживо пословање – да ли су ESG стандарди стубови отпорности новог модела пословања?“, *Банкарсѿиво*, бр. 2–3/2023, 202–211.

7 Вук Радовић, „Циљ привредног друштва са освртом на актуелну пандемију“, *Ревѿија Кѿоѿаоничке школе ѿприродноѿ ѿрава*, бр. 2/2021, 31.

дживљава експанзију почетком ХХI века, али чији корени се везују за ХХ век).<sup>8</sup>

Да почнемо од концепта максимизације профита акционара/власника компанија као искључиве циљне функције компанија.<sup>9</sup> Овај приступ се суочио са значајним изазовима, упркос чињеници да је убрзана индустријализација довела до пожељних ефеката, попут нових радних места и економског раста. У потрази за профитом, мултинационалне компаније су постале генератори негативних социјалних појава, попут лошег односа према запосленима и уопште повреде људских права и потеза који су шкодили локалним заједницама и природној средини.<sup>10</sup> У исто време јављају се покрети за заштиту животне средине и доказује се да је људска активност узрок глобалног загревања. У таквим околностима дошло је до преиспитивања улоге корпорација (којима је стављена на терет одговорност за стварање тзв. екстерних трошкова) и настанка концепта најпре одговорног, а затим и одрживог пословања.<sup>11</sup>

Први корак у креирању појма компанија као одговорних „грађана“ је развој друштвене одговорности компанија.<sup>12</sup> На овом месту акценатујемо да ни професор Фридман у свом чувеном чланку не искључује могућност да власници друштва имају и неке друге циљеве осим профитабилних, што се одражава на вођење пословања, будући да ће директори усмерити своје активности ка остварењу тих циљева (хуманитарних, примера ради). Суштина идеје о компанији као одговорном грађанину се најлакше може схватити ако се пође од тога да

8 Доминација парадигме одрживог корпоративног управљања не искључује обавезу вођења друштвено одговорног пословања у смислу који увелико познајемо у компанијском праву (нап. аут.).

9 Детаљније о сврси компанија током историјског развоја: Elizabeth Pollman, „The History and Revival of the Corporate Purpose Clause“, *Texas Law Review*, Vol. 99, Nr. 7/2021, 1423–1452.

10 Милтон Фридман у свом познатом чланку „The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits“ наводи да постоји само једна одговорност бизниса, а то је да стиче профит. Milton Friedman, „The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits“, *The New York Times Magazine*, September 13, 1970, доступно на адреси: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>, 1. 7. 2024.

11 Српска теорија интерес привредног друштва не изједначава са интересима акционара. Вид. Мирко Васиљевић, *Корпоративно управљање – изабране теме*, Београд, 2013, 59; Мирко Васиљевић, „Компанијско право двадесет и првог века“, *Ревизија Коџаоницке школе природној права*, бр. 1/2021, 65.

12 Појам друштвене одговорности компанија је доживео одређену еволуцију, па се данас користи упоредо са појмовима „корпоративна друштвена одговорност“, „одрживи развој“, „корпоративни грађанин“, итд. Уз корпоративну друштвену одговорност иде и пословни углед, односно репутациони ризик који бележи пораст код компанија које нису улагале у овај сегмент своје личности.

пословање компанија има утицај на шири спектар интереса, како интерних, тако и екстерних. Тако је дошло до развоја идеје заштите интереса *stakeholder*-а, тј. „заинтересованих страна“.<sup>13</sup> Будући да приликом доношења пословних одлука треба да узму у обзир и интересе поверилаца, запослених, потрошача и генерално друштвене заједнице, менаџери и уопште руководство компаније има задатак да усклади на први поглед супротстављене интересе са примарним циљем пословања – а то је остварење профита.<sup>14</sup> Привредно друштво треба да ради на успостављању и одржавању односа са бројним носиоцима ризика пословања на начин који је у обостраном интересу.<sup>15</sup> Конкурентност једног привредног субјекта у великој мери зависи од развијености мреже односа са различитим лицима са којима је он интересно повезан (енгл. *stakeholder governance*).<sup>16</sup> Када је реч о инвеститорима, руководиоци друштва настоје да га учине довољно атрактивним за улагање капитала, домаћег или страног. Допринос запослених стварању ефикасног оквира корпоративног управљања може бити велики уколико су предвиђени механизми њиховог учешћа у управљању привредним друштвом. Повериоци привредног друштва представљају најзначајнију интересну групацију. Степен заштите њихових права тј. могућности њиховог остварења утичу на кредитну способност друштва. Пракса потврђује да друштва са репутацијом доброг корпоративног управљања могу да позајме веће износе и по повољнијим условима у односу на она са лошијом репутацијом. Неодговорно и неетичко понашање великих корпорација се једноставно више није могло толерисати. Компаније су морале да науче да воде пословање у условима измењеног јавног мњења, коме није страна критика неодговорног поступања у бизнису. Постало је јасно да се на дуже стазе компанијама више исплати да улажу у принципе друштвене одговорности; и да се успех не мери само монетарним показатељима. Одрживи пословни успех постаје *мултиидимензионалан*.<sup>17</sup> Оне компаније којима је било потребно више времена да

13 Постоји анегдота да је појам заинтересованих страна (енгл. *stakeholder*) настао као поигравање речју акционар (енгл. *shareholder*). Иначе, овај термин је уведен 1962. године, када је Истраживачки институт Станфорд први пут употребио синтагму „поглед заинтересоване стране“. Вид. Мајда Тафра-Влаховић, „Konceptualni okvir društveno odgovornog poslovanja“, *MediAnali*, Vol. 3, br. 5/2009, 167.

14 Mia M. Rahim, *Legal Regulation of Corporate Social Responsibility: A Meta-Regulation Approach of Law for Raising CRS in a Weak Economy*, Berlin, 2013, 13–25.

15 Према ОЕЦД Принципима корпоративног управљања, оквир корпоративног управљања треба да подстиче сарадњу између компанија и заинтересованих страна у стварању богатства, радних места и одрживости финансијски здравих предузећа.

16 E. Pollman, 1423–1452.

17 У складу са овим, покрети који се залажу за друштвено одговорне инвестиције су почели да охрабрују инвеститоре да ове факторе уткају у функционисање

то схвате, трпеле су бројне последице које су, у крајњој линији, довеле до нарушавања репутације, што се несумњиво одражавало и на њихове финансијске резултате и цене њихових акција, то јест основне циљеве њиховог постојања. Тако су компаније схватиле да је пословни успех вишедимензионалан.

Принципи корпоративног управљања прописују обавезу поштовања права заинтересованих страна уколико су она утврђена законом или заједничким споразумима. Међутим, привредни субјекти који држе до своје репутације често предузимају допунске обавезе према носиоцима ризика пословања. *Из начела савесности и поштености изводи се обавеза усвојављања коректног односа са свим трећим лицима са којима се контактира у процеси пословања регулисан законским прописима, од пословних партнера очекује се да искажу одређени степен етичког понашања.*<sup>18</sup>

Развијање еколошке свести привредних субјеката представља основни предуслов њиховог одговорног односа према природном окружењу. Еколошка свест део је друштвене свести привредних субјеката из које произлази концепт друштвене одговорности. Поменути концепт захтева редефинисање основног циља пословања привредних субјеката, на начин да остварење добити не може бити изговор, нити оправдање за друштвено неприхватљиве ефекте, попут загађивања животне средине. Јачање друштвене свести привредних субјеката превасходно се постиже законским прописима и предвиђањем конкретних обавеза и забрана које произлазе из прописа о заштити животне средине, а на другом месту, доношењем и примењивањем кодекса пословног морала.<sup>19</sup> Један од показатеља свести привредних субјеката о њиховој друштвеној одговорности је управо добровољно прихватање поменутих кодекса. Таквим приступом ради се на развоју тзв. друштвене димензије пословне етике.

тржишта капитала кроз праксу **селективног инвестирања**, чији је циљ био да се токови капитала усмере у одговорне компаније. Уз то, све је популарнији и модел „социјалних компанија“, чији су циљеви првенствено усмерени ка остварењу одређене користи за друштво и које добит из пословања реинвестирају да служи добробити заједнице.

18 Апострофирамо значај развоја етичког односа према конкурентима. У услови-ма транзиционог окружења то је сегмент пословне етике на чијем развоју треба највише радити, како би недовољно искусни учесници тржишне привреде били спречени у прибегавању актима нелојалне конкуренције. Чињеница да је одговарајућим законом већ уведена забрана нелојалне конкуренције није сама по себи довољна. Неопходно је утицати на развој етичке свести привредних субјеката.

19 Jenny E. Grigoropoulos, „The Role of Ethics in 21st Century Organizations“, *International Journal of Progressive Education*, Vol. 15, Nr. 2/2019, 167–175.

Заговорници CSR (енгл. *corporate social responsibility* – CSR) тврде да је корист од развоја овог концепта барем двострука. Бенефицијар је најпре друштвена заједница, чији интереси се не занемарују када се доносе пословне одлуке и постављају циљеви пословања. Секундарни бенефицијар је сама компанија, која је усвојила етичку праксу, јер на тај начин њихов бизнис постаје препознатљив као друштвено одговоран, што привлачи и инвеститоре, и повериоце, и потрошаче.<sup>20</sup> Многе велике компаније су почеле да објављују годишње извештаје о друштвено одговорном пословању, истичући важност нефинансијских фактора који доприносе развоју пословања и пре формалног уобличавања обавезе нефинансијског извештавања.<sup>21</sup>

Од почетка XXI века, суочени са бројним ризицима који тестирају отпорност савременог друштва и савременог човека на неочекиване догађаје, најбитнији сегмент друштвено одговорног пословања постаје усклађивање са ESG стандардима.<sup>22</sup> Док је традиционални модел корпоративног управљања био фокусиран на *механизме одговорног вођења пословања од стране професионалне управе, измењени модел корпоративног управљања поме догаје одговорног управе за имплементацију стандарда одговорности чланова управе.*<sup>23</sup> Тиме је направљен корак даље у ширењу стандарда одговорности чланова управе.

## II ESG v. SDG v. CSR – основе одрживог корпоративног управљања

### 1. ESG

Имплементација одрживости у корпоративном свету прошла је одређени развојни пут. Најпре, на основу имплементације регулатива о заштити радника и животне средине током осамдесетих година

20 Stewart Lewis, „Reputation and corporate responsibility“, *Journal of Communication Management*, Vol. 7, Nr. 4/2003, 356–364.

21 Али, и даље има много критичара, који и даље тврде да је CRS, као скуп добровољних активности, само вид манипулације јавности како би корпорације које су и даље вођене профитом деловале друштвено свесније.

22 У теорији се истиче да се на овај начин врши „закопчавање оковратника компаније и исправљање кравате“ (енгл. *buttoning up of a company's collar and the straightening of its tie*). Вид. Lamis R. M. Albdour, „Principles of Corporate Governance and Ethics for Sustainable Business“, *International Journal of Business and Management Invention*, Vol. 6, Nr. 4/2017, 4.

23 Martin Lipton, Steven Rosenblum, Karessa Cain, Sabastian Niles, Vishal Chanani, Kathleen Iannone, Some Thoughts for Boards of Directors in 2018, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, November 2017, доступно на адреси: <https://corpgov.law.harvard.edu/2017/11/30/some-thoughts-for-boards-of-directors-in-2018/>, 5. 7. 2024.

прошлог века у корпоративном свету расте значај здравља, заштите и безбедности радника, као и еколошког утицаја пословања. Деведесетих година прошлог века одрживи развој добија све више на значају, с тим да је фокус стављен на смањење негативног утицаја на животну средину. С обзиром на горуће еколошке и климатске проблеме, *данас CSR њолако еволуира у ESG концепцији, са циљем да се утицај компанија квантификује и ранира њо индустријама у складу са степенем одрживости*. Буђење свести о значају одрживог развоја доводи до тога да се од саморегулације и добровољних активности пређе на законодавну делатност.<sup>24</sup> Лидер у нормирању питања од значаја за одрживи развој је Европска унија, која је усвојила бројна правила која регулишу ову област, укључујући захтеве и стандарде нефинансијског извештавања, ESG мерила, захтеве о извештавању за компаније, препоруке о неговању дугорочног приступа корпоративном управљању, усмеравању токова капитала у одрживе економске активности итд.<sup>25</sup> У ЕУ постоји импресивна регулатива усвајана током претходних деценија, а нарочито година, у циљу олакшања *друштвене и еколошке транспарентности великих компанија, као и олакшања процене stakeholder-a о одрживости компаније за коју су заинтересовани*. У ЕУ, дакле, постоји комплексан пакет ESG регулативе, који изискује рад на усклађивању пословања.<sup>26</sup>

Термин ESG први пут се помиње у извештају Уједињених нација о принципима одговорног улагања 2006. године, када је први пут стављен захтев да ESG критеријуми буду уграђени у финансијске процене компанија.<sup>27</sup> После мање од 20 година, постало је нормално да се ови критеријуми узимају у обзир приликом вођења пословања,

24 Компаративна анализа показује да што су правна и регулаторна основа корпоративног управљања мање изграђене, то је више изражена тенденција добровољног прихватања стандарда и осталих саморегулаторних аранжмана. Ово се нарочито односи на државе у развоју које још увек немају довољно изграђено законодавство корпоративног управљања и које акцептирањем међународно прихваћених стандарда и праксе могу знатно брже придобити поверење страних инвеститора. Постојање и прихватање од стране што већег броја држава међународних извора, какви су Принципи, има значајан утицај на степен хармонизације правне основе корпоративног управљања. Што су разлике између различитих земаља мање, то су повољнији услови за стварање транспарентног и ефикасног међународног тржишта.

25 Наташа Петровић Томић, „Усклађеност пословања са ESG стандардима – основе одрживог пословања“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Евројске уније (2023)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2023, 69–95.

26 Наташа Петровић Томић, „Начело законитости пословања у сектору осигурања – тезисе о одговорности чланова управе друштва за осигурање у светлу *compliance* функције“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Евројске уније (2021)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2021, 99–115.

27 Одрживост је данас *mainstream* тема корпоративног управљања, која обухвата бројне мање теме које се кређу од заштите животне средине, и уопште климатских



а нарочито од стране инвеститора када процењују ризике код доношења инвестиционих одлука. Најједноставније речено, *ESG* *принципи су фактори који мере утицај компанија на окружење, на друштво и на корпоративно управљање*. У прилог *ESG* говоре бројни разлози: почев од повећања продуктивности пословања (што је компанијама увек на првом месту) преко смањења ризика у пословању до смањења трошкова и повећања профита (што не можемо занемарити као мотивациони разлог компанија).

Скраћеница *ESG* потиче од речи ***Environmental*** (животна средина), ***Social*** (друштвена заједница) и ***Governance*** (управљање).<sup>28</sup> У питању је кишобран појам (енгл. *umbrella term*), сада већ одомаћен у корпоративном свету и који пружа флексибилан оквир који варира у зависности од контекста,<sup>29</sup> који је глобално применљив, који еволуира и који се може рашчланити на бројне подтеме и односи се како на најшири круг инвеститора, тако и на широк спектар заинтересованих лица.<sup>30</sup> Када се употреби акроним *ESG*, уз њега се срећу следеће одреднице: „критеријуми“, „фактори“, „стандарди“, „стратегија“, „ризичи“, „активности“, „циљеви“, итд. Да ли *ESG* упућује на три стуба на основу којих се вреднује одрживост компаније?<sup>31</sup> Или је то сет стандарда које социјално освешћене (пробуђене) компаније користе ради процене потенцијалних улагања? Управо ове карактеристике могу бити и највећа погодност и највећа мана *ESG* стандарда, већ према околностима случаја. Док је по једнима *ESG* одлика савесног бизниса, односно пробуђеног капитализма, по другима је овај концепт само добро осмишљени маркетинг, односно обмањивање инвеститора (феномен *greenwashing*),<sup>32</sup> које наводи на погрешне закључке корпоративну јавност, односно прикрива одговорност компанија.<sup>33</sup> Најлакше је постићи консензус око тога да је скоро

ризика, преко стандарда заштите запослених и заштите корисника услуга, до заштите од штете услед недостатака производа и финансијске стабилности.

28 Dorothy S. Lund, Elizabeth Pollman, „The Corporate Governance Machine“, *Columbia Law Review*, Vol. 121, 2021, 2563–2634; M. Pargendler, 1765.

29 Генерички појам се заснива на комбинацији појмова који имају шире значење, што омогућава варијације у зависности од региона или контекста, као и еволуцију у погледу значења.

30 Elizabeth Pollman, „The Making and Meaning of ESG“, *ECGI Law Working Paper* No. 659/2022, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4219857](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4219857)

31 Claire Booth, Amy Nicholson, Natasha Singhal, ESG consideration in the insurance industry“, *Milliman White Paper*, June 2020, доступно на адреси: <https://us.milliman.com/en/insight/esg-considerations-in-the-insurance-industry>, 10. 7. 2024, 1.

32 Elon Musk: „I am increasingly convinced that corporate ESG is the Devil Incarnate“, Twitter, Април 2, 2022.

33 E. Pollman, 3.

све у вези са појмом ESG прилично нејасно и да је неопходан теоријски оквир, којим би се поставила полазна основа даљих истраживања.

Иако и данас постоје компаније и појединци који нису фамилијарни са ESG, питање је тренутка када ће морати да се приклоне новој парадигми пословања. Ако ни због чега другог, онда због профита, јер купци њихових производа – тзв. генерација миленијалаца и зумера, која данас чини скоро 49 посто светске популације – ускоро неће хтети да купују робу и услуге ако продавац није одговоран према планети, друштву и законима. *Скрећемо пажњу на промену mindset-а, која је настала код нових генерација. Њихови ставови и уверења свакако ће утицати на њихову толеранцију на различите ризике, на непрошачке навике, а још више на инвестиционе одлуке.* Из свега до сада реченог произлази да будућност пословања представљају „компаније са сврхом“. Процена је да ће до 2030. године више од једне трећине глобалне имовине бити повезано са ESG стандардима.

## 2. SDG

**SDG (Sustainable Development Goals)** – Циљеви одрживог развоја усвојени су 2015. године на Самиту Уједињених нација у форми резолуције која носи назив Агенда 2030, а коју је потписала и Република Србија.<sup>34</sup> Агенда 2030 укључује три димензије одрживог развоја: *економски раст, социјалну инклузију и заштити животне средине*. То је дефинисано кроз 17 циљева и 169 подциљева. Циљеви одрживог развоја су: смањење сиромаштва, смањење глади, побољшање здравствене ситуације, квалитет образовања, родна равноправност, чиста вода и санитарни услови, доступна и обновљива енергија, достојанствен рад и економски раст, индустрија, иновације и инфраструктура, смањење неједнакости, одрживи градови и заједнице, одговорна потрошња и производња, акција за климу, живот под водом, живот на земљи, мир, правда и снажне институције, партнерством до циљева.<sup>35</sup>

34 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, доступно на адреси: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf), 10. 7. 2024.

35 Да ли постати веган значи спасити планету? Учешће сточарства у годишњој емисији гасова са ефектом стаклене баште креће се до 14,5 процената. Иста количина гасова приближава се тренутној емисији свих аутомобила, камиона, авиона и бродова на свету. Говедина, као главни негативац ове климатске приче, производи 20 до 25 пута више гасова са ефектом стаклене баште у односу на рибу или живину, 12 пута више од јаја, и 25 пута више од тофуа. Бројка се повећава када упоредимо говедину са махунаркама, орасима, бананама, хлебом или кукурузом. Месоједи су одговорни за скоро двоструко више емисије гасова стаклене баште дневно него вегетаријанци, и око 2,5 пута више од вегана.

Циљеви одрживог развоја (даље: ЦОР) представљају *међународни оквир за дефинисање приоритета, док су државе одговорне за сојствену нареду у смислу одрживог развоја*. Агенда 2030 може да се посматра као глобални план дугорочног одрживог развоја, који има за циљ унапређење планете смањењем сиромаштва и неједнакости стварањем услова за зелену транзицију до 2030. године.<sup>36</sup> Примарни циљ SDG је *стварање кооперативног окружења*, које спремно дели најбољу праксу корпоративног управљања.

ЦОР по свој прилици неће бити достигнути како је планирано, због испреплетаног утицаја више фактора: почев од пандемије, преко рата у Украјини и енергетске кризе, до инфлације.<sup>37</sup> Рат у Украјини, пандемија, климатске промене које захтевају хитну реакцију, инфлаторна и енергетска криза довеле су у опасност Агенду 2030. Повезаним деловањем ових фактора ризика створено је клупко које утиче на свих 17 циљева одрживог развоја, стварајући кризу глади, несташнице намирница, здравствену кризу, кризу образовања, животне средине, мира и безбедности.<sup>38</sup>

### 3. CSR

CSR – друштвена одговорност компанија је вероватно најпознатији од свих појмова које смо до сада помињали. Концепт друштвене одговорности, тј. друштвено одговорног пословања, који почиње да се заговара од шездесетих година XX века, предмет је бројних дефиниција.<sup>39</sup>

---

36 Alexandra Maria Bele, Claudia Diana Sabau-Popa, Oana Maria Secara, „Sustainable Development Goals and the Triangle of ESG Investments“, *JFS*, Vol. 8, Nr. 14/2023, 11–12.

37 Постигнути су нови рекорди у броју деце којима је рат прекинуо детињство, у броју расељених лица, 1 од 10 особа у свету живи у условима глади и уопште осетљивих категорија, које су жртве глобалне кризе. Криза је довела до тога да је државама на располагању мање новца, мање стране помоћи и мање инвестиција из приватног сектора.

38 Оно што је сигурно да све више постајемо свесни да у свету има много глади, сиромаштва, дискриминације, неправди... И док на све то можемо или не морамо да реагујемо, на питање климатских промена не можемо остати равнодушни, јер нам климатски ризици директно угрожавају егзистенцију. Стога је јасно да су социјална правда и економски развој елементи који су неопходни за постизање благостања, али они ништа не значе без највећег нематеријалног блага – планете.

39 По неким, овај концепт вуче корене још из XVIII века. У делу које цитирамо налази се 37 дефиниција друштвено одговорног пословања. Вид. Alexander Dahlsrud, „How Corporate Social Responsibility is Defined: An Analysis of 37 Definitions“, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 15, Nr. 1/2006, 1–13. Вид. и: Guido Ferrani, „Redefining Corporate Purpose: Sustainability as a Game Changer“, *Sustainable Finance in Europe: Corporate Governance, Financial Stability and*

Од многобројних дефиниција, навешћемо ону коју је дала Европска комисија 2011. године: „То је одговорност компанија за утицај који имају на друштво“.<sup>40</sup> Иако је о корпоративној друштвеној одговорности написано небројено много радова,<sup>41</sup> на основу њихове анализе намеће се следеће запажање. Већина аутора разликује, *implicite* или *explicite*, две димензије корпоративне одговорности: интерну и екстерну. Док се интерна димензија друштвене одговорности компанија односи на унапређење положаја и однос са интерним *stakeholder*-има (акционарима, запосленима); екстерна димензија се манифестује кроз све обавезе према лицима изван компаније које ствара статус одговорног корпоративног грађанина (према друштву генерално, према повериоцима, потрошачима и животној средини).

Током XX века, а нарочито почетком XXI века, друштвено одговорно пословање доживљава транзицију и претвара се у одрживо пословање. Термин одрживи развој (енгл. *sustainable development*) први пут је дефинисан од стране Светске комисије за животну средину и развој 1987. године као развој „који задовољава потребе садашњости без угрожавања способности будућих генерација да задовољавају сопствене потребе“. Њиме се реферише на друштво у коме ће бити достигнута одговарајућа равнотежа између економских, социјалних и еколошких циљева (тзв. *triple bottom line*). Посматрано из угла компанија, одрживи развој захтева улагања у дугорочну корпоративну одрживост (енгл. *long-term corporate sustainability*), уважавањем три димензије

---

*Financial Markets* (Eds. Dany Busch, Guido Ferranini, Seraina Gr̃newald), London, 2021; В. Радовић, 25–58; Борко Михајловић, „Циљ пословања привредног друштва – само стицање добити или још нешто?“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2017, 140–157; Paul Davies, „Shareholder Voice and Corporate Purpose: The Purposeless of Mandatory Corporate Purpose Statements“, *ECGI Law Working Paper*, No. 666/2022, доступно на адреси: <https://ssrn.com/abstract=4285770>, 16. 3. 2024.

40 Обновљена стратегија Европске уније 2011–14 за корпоративну друштвену одговорност (European Commission, *A Renewed European Union Strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility*, COM (2011)).

41 Вид.: Мирко Васиљевић, „Друштвена одговорност компанија (од политике, преко морала, до права)“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1/2013, 5–28; Klaus J. Hopt, „Corporate Purpose and Stakeholder Value – Historical, Economic and Comparative Law Remarks on the Current Debate, Legislative Options and Enforcement Problems“, *ECGI Law Working Paper*, No. 690/2023, доступно на адреси: <https://ssrn.com/abstract=4390119>, 16. 3. 2024; Holger Fleischer, „Corporate Purpose: A Management Concept and its Implications for Company Law“, *European Company and Financial Law Review*, Vol. 18, Nr. 2/2021, 161–189; Elisabet Garriga, Domènec Melé, „Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory“, *Journal of Business Ethics*, Vol. 53, Nr. 1–2/2004, 51, 63–64; Dima Jamali, Assem Safieddine, Myriam Rabbath, „Corporate Governance and Corporate Social Responsibility Synergies and Interrelationship“, *Corporate Governance*, Vol. 16, Nr. 5/2008, 443, 446.

одрживог развоја.<sup>42</sup> Промена ка одрживом моделу пословања захтеваће промену фундаменталне парадигме на којој је заснована традиционална економија.

На основу свега до сада реченог, можемо приметити да *иојам* одрживост *фиџурира у свим актиуелним скраћеницама*, којима се показује свест и одговорност према заједници у којој се пословање одвија.<sup>43</sup> Одрживо корпоративно управљање тако постаје *buzzword* у XXI веку, генеришући окружење у коме једнаки значај имају профит, пословна етика и поверење у носиоце корпоративних активности.<sup>44</sup> Компаније које желе да дугорочно успешно послују и опстану исказују спремност да допринесу очувању нормалног живота на планети. Опредељење за одрживо пословање тиме постаје *conditio sine qua non*. Иако се термини CSR и одрживост често користе и као синоними, иако су у питању стратегије које су међусобно повезане заједничким циљем, постоје разлике између њих.<sup>45</sup> Заправо, обавеза уважавања ESG стандарда утиче и

---

42 Mihaela Krechovská, Petra T. Procházková, „Sustainability and its Integration into Corporate Governance Focusing on Corporate Performance Management and Reporting“, *Procedia Engineering*, Vol. 69, 2014, 1145.

43 Иако постоје различите дефиниције одрживости, у ширем смислу се под овим појмом у пословној заједници подразумева заинтересованост за ефекте садашњих пословних пракси на активности у будућности. Сличност са друштвеном одговорношћу потиче услед заснованости на саморегулаторном механизму, односно добровољном уважавању социјалних и еколошких питања. Компаније надзиру усклађеност пословања са законима, етичким стандардима, али и међународним правом. Постоје, заправо, четири аспекта одрживости о којима се води рачуна: 1) друштвени утицај, који се дефинише као мера утицаја друштва на компаније и испољава кроз призму уважавања интереса *stakeholder*-а; 2) еколошки утицај, који се дефинише као ефекат активности компанија на геофизичко окружење; 3) организациона култура, која се тиче односа компаније и интерних *stakeholder*-а, посебно запослених и 4) финансијски, који се мери висином добити, за коју се очекује да буде сразмерна преузетом ризику. Вид. Güler Aras, David Crowther, „Governance and sustainability, An investigation into the relationship between corporate governance and corporate sustainability“, *Management Decision*, Vol. 46, Nr. 3/2008, 437.

44 G. Aras, D. Crowther, 434.

45 Навешћемо дефиницију одрживости из *Економиста* (*The Economist*), из 2017. године, коју сматрамо изузетно јасном: „The term ‘sustainability’ is often used interchangeably with CSR or viewed exclusively through an environmental lens. Thought leaders, however, generally describe it as a business strategy that creates long-term stakeholder value by addressing social, economic, and environmental opportunities and risks material to a company. It is integral to a company’s business and culture, rather than on the periphery. Optimizing waste reduction, or water or energy consumption, for example, can help a company reduce operational costs. Sustainability can drive innovation by reconceiving products and services for low-income consumers, opening new lines of business and boosting revenue in the process. Finally, being socially responsible can help a company earn license to operate in new markets, and attract and retain talent.“ Вид. Joshua Cramer-Montes, „Sustainability: A New Path to Corporate

на интерну и на екстерну димензију корпоративне друштвене одговорности. Пођимо од заједничких циљева. Прво, избегавање штете по животну средину није само друштвено одговоран начин вођења пословања, већ и начин да се обезбеде услови за одрживи развој, који несумњиво доноси користи и самој компанији. Друго, надзирање друштвених и климатских утицаја активности чланова корпоративног ланца снабдевања штити природне ресурсе и у исто време гарантује постојање поузданих пословних партнера. Треће, улагање у негу запослених и њихових породица доприноси њиховој добробити, али такође омогућава компанијама да привуку, односно задрже запослене, који ће на дуже стазе осигурати компетитивност. Четврто, фер однос према локалним заједницама и еколошки и друштвени активизам унапређују међусобно разумевање и стварају погодну основу за разрешавање могућих сукоба интереса. Пето, производи који су развијани на еколошки и друштвено одржив начин не само да су ослобођени штетних ефеката, већ доприносе и репутационој слици компаније и очувању потрошачке верности.<sup>46</sup> CSR и ESG су комплементарни и, иако њихови циљеви нису конкурентни, могу послужити као средство за постизање међусобних циљева.<sup>47</sup>

ESG фактори који детерминишу одрживост пословања нису само тренд у ЕУ или у развијеним државама.<sup>48</sup> Они су у средишту новог, холистичког приступа вођењу пословања који је директно супротан традиционалној анализи максимизације профита. На основу анализе доступне литературе, која је углавном неправна, може се закључити да концепт одрживог пословања позајмљује елементе четири боље етаблирана концепта: 1) одрживи развој; 2) корпоративна друштвена одговорност; 3) теорија заштите интереса заинтересованих лица и 4) теорија одговорности компанија.<sup>49</sup> У питању је холистички приступ, јер се

---

and NGO Collaborations“, *The Economist*, March 24, 2017, доступно на адреси: <http://economist.com/node/10491124>, 5. 3. 2024.

46 Alan S. Gutterman, „Sustainability and Corporate Governance“, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4493058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4493058), 10. 7. 2024, 21–22.

47 M. Rahim, 13, 21.

48 Allain Pietrancosta, Alexis Marraud des Grottes, Trends – What the boards of all companies should know about ESG regulatory trends in Europe, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, August 2022, доступно на адреси: <https://corpgov.law.harvard.edu/2022/11/01/esg-trends-what-the-boards-of-all-companies-should-know-about-esg-regulatory-trends-in-europe/>, 10. 7. 2024.

49 Beate Sjäffell, Christopher M. Bruner, *The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability*, Cambridge, 2020; Mel Wilson, „Corporate Sustainability: What is it and where does it come from?“, *Ivey Business Journal*, March–April, 2003, 1; Kyle Peterdy, „What is ESG (Environmental, Social and Governance)?“, Corporate Finance Institute, 2022, доступно на адреси: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/esg-esg-environmental-social-governance/>, 14. 6. 2023.

не ради о простом узимању у обзир различитих фактора, већ о комбиновању свих значајних фактора како би се осигурао фер, правичан, еколошки одрживи социјално-економски напредак.<sup>50</sup>

Имајући у виду допринос корпоративне одговорности, односно усвајања стандарда одрживог развоја репутационом имиџу компанија, *ESG концептић представља неку врсту осигурања од ишине за улег*, које је уочљиво у пословном управљању према најбољим праксама.<sup>51</sup> Под утицајем овог тренда, језик и мерила пословања су се преокренули. Бизнис према измењеном схватању служи томе да се зарађеним профитом учини нешто корисније и боље за човека, односно заједницу (**„Заради профит да би чинио добро“, а не „Чини добро да би зарадио профит“!**). С тим у вези, дошло је и до семантичког прилагођавања. Од 2000. године па на даље све чешће је у употреби израз „корпоративна друштвена могућност“, чиме се имплицирају могућности које повлачи опредељење компаније у прилог одговорног пословања. Разлика у односу на ранији концепт састоји се само у његовој надоградњи. Док је у концепту одговорног пословања акценат на стандардима који обезбеђују тренутни имиџ корпоративног одговорног грађанина, код одрживог пословања инсистира се на пословном моделу који ће дугорочно обезбедити промоцију вредности које су усклађене са општим интересом. Све више компанија и декларативно и суштински потврђује свој избор у погледу одговорног пословања (**„Не морам бити одговоран, већ бирам бити одговоран, јер то значи добар бизнис!“**).<sup>52</sup>

Нова корпоративна филозофија захтева стриктно придржавање закона, као и политика и програмских циљева везаних за животну средину, добро корпоративно управљање и друштво у целини. Иде се ка томе да корпоративно управљање постане средина у којој владају морал, поверење и генерално етички стандарди.<sup>53</sup> Под утицајем сазнања да је интерес у игри виталног значаја, постало је јасно да ослањање на то да ће компаније учинити добру ствар представља луксуз који савремено друштво себи не може да дозволи. Зато су државе преузеле на себе проактивну улогу усвајањем регулативе која јасно дефинише обавезе компанија у вези са ESG агендом.

50 Charalampos Stamelos, „Corporate Sustainability and ESG Factors in Greece and Cyprus: Compliance, Laws and Business Practices, Towards a Holistic Approach“, *InterEULawEast*, Vol. 9, Nr. 2/2022, 292.

51 M. Taфра-Vlahović, 66.

52 Charles Handy, „What’s a Business For?“, *Harvard Business Review*, December 2002, 65–83.

53 Alena Kocmanová, Marie Pavláková Dočekalová, Stanislav Škapa, Lenka Smolíkova, „Measuring Corporate Sustainability and Environmental, Social and Corporate Governance Value Added“, *Sustainability*, Vol. 8, Nr. 9/2016, 945.

### III Корпоративна одговорност за повреду/кршење људских права – однос бизниса и људских права

Једно од најзначајнијих питања које и даље интригира и законодавство, а и међународну пословну и академску заједницу, је корпоративна одговорност за повреду/кршења људских права. Однос бизниса и људских права може се посматрати као сегмент друштвено одговорног пословања. То, заправо, произлази из незаобилазног *soft law* инструмента какав су Руководећа начела Уједињених начела о бизнису и људским правима из 2011, којима се спроводи „Заштити, поштуј и отклони“ оквир УН.<sup>54</sup> Иако се ради о меком праву (*ergo*, правно необавезујућем извору!), значај Руководећих начела је незанемарљив. То је први документ УН који се бави корпоративном одговорношћу за повреду људских права, који је усвојен уз приличну подршку бизниса. Како истиче у теорији, разлог томе је вероватно „бизнис логика меког права.“<sup>55</sup> Руководећа начела УН замишљена су као глобална „нормативна платформа и ауторитативни водич“, који почива на три стуба и садржи 31 начело, која су усклађена са општим начелима која дефинишу три стуба „Заштити, поштуј, отклони“.<sup>56</sup>

Први стуб се односи на обавезу држава да обезбеде заштиту од кршења људских права, укључујући и кршења од стране корпорација. Други стуб се односи на одговорност компанија да поштују међународно призната људска права.<sup>57</sup> Иако је реч о материји људских права, Руководећа начела уводе стандард дужне пажње, који треба да послужи код процене да ли је компанија усвојила одговарајућу стратегију за спречавање ризика повреду људских права (енгл. *human rights due diligence*). За нас који се бавимо компанијским правом, усвајање овог

54 Руководећа начела о бизнису и људским правима из 2011. (United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework*, 2011; даље у фуснотама: Руководећа начела). Текст Руководећих начела са коментаром постоји у преводу Београдског центра за људска права (нап. аут.).

55 Виолета Беширевић, „Ухвати ме ако можеш: Осврт на проблем (не)одговорности транснационалних корпорација због кршења људских права“, *Правни записи*, бр. 1/2018, 30.

56 Борис Топић, „Руководећа начела Уједињених нација о бизнису и људским правима: Значајан покушај рјешавања питања корпоративних кршења људских права“, *Правни записи*, бр. 1/2020, 259.

57 Руководећа начела, 11 и 12. Та права су садржана у Међународној повељи о људским правима (Универзалној декларацији о људским правима, заједно са два пакта који се односе на грађанска и политичка права, односно економска, социјална и културна права), основним конвенцијама Међународне организације рада и Декларацији Међународне организације рада о основним начелима и правима у вези са радом.



стандарда може деловати прихватљиво, али са међународноправног аспекта оно је спорно, јер уместо изричите одговорности корпорација за повреде људских права уводи концепт „негативног утицаја корпорација на људска права“. Треба га схватити као захтев на страни компанија да врше процене ризика повреде људских права, да се уздржавају од пракси којима се крше људска права, као и да отклањају последице тих повреда.<sup>58</sup> Одговорност за поштовање људских права се односи на све компаније, без обзира на њихову величину, сектор и околности пословања, власништво или структуру.<sup>59</sup> Од компанија се очекује да усвоје политике и процедуре које одговарају њиховој величини и природи, а нарочито да: 1) јасно изразе своје опредељење да поштују људска права; 2) да са дужном пажњом спроводе поступак који има за циљ да утврди, спречи, ублажи и објасни начин на који отклањају своје негативне утицаје на људска права и 3) успоставе процедуре за отклањање штете настале услед њиховог негативног непосредног или посредног утицаја на људска права.<sup>60</sup> Трећи стуб се односи на потребу да се жртвама повреда људских права пружи приступ делотворним правним лековима.

Да закључимо: „Напори се, дакле, не усмеравају на успостављање принципа да су транснационалне корпорације дужне да понашају у складу са друштвеним нормама и да, у супротном, сnose међународну правну одговорност као и државе, већ се развија концепт „друштвено одговорног пословања“ који се заснива на покушају да корпорације прихвате етичку одговорност за своје понашање на добровољној основи.“<sup>61</sup>

#### **IV Корпоративна дужност пажње – узимање у обзир фактора одрживог развоја**

По нашем мишљењу, уважавање ESG стандарда у овом тренутку може да се посматра као део *сџандарда њажње доброї сџручњака*, посебно из угла индустрија које се могу перципирати као лидери у постављању стандарда одрживог пословања. Заправо, данас се питање друштвене одговорности компанија у великој мери своди на то у којој мери се може развијати концепт одговорности директора компанија за одрживо корпоративно управљање. Да ли дужности директора, у облику у коме их познају компанијско-правни прописи већине држава у упоредном законодавству, треба да буду редефинисане? Ово се најпре односи на дужност пажње.

58 Слично Б. Топић, 267–268.

59 Руководећа начела, 14.

60 Руководећа начела, 15.

61 В. Беширевић, 30.

Када је реч о члановима корпоративних органа, повећани захтеви ESG активизма несумњиво се одражавају на њихове дужности. На њима је и одговорност у погледу промоције ESG ризика као глобално најбитнијих ризика. Што се тиче акционара, инкорпорисање ESG фактора је део фидуцијарне дужности према клијентима (корисницима услуга). Заправо, данас је све више заговорника „фидуцијарног капитализма“, у коме ће правила игре бити одређивана од стране дугорочно усмерених институционалних инвеститора као што су пензиони фондови, осигуравачи, банке, удружења, итд. Директан подстрек дискусији о дужностима директора дала је Студија о дужностима директора и одрживом корпоративном управљању, коју је урадио *Ernst & Young* на захтев Европске комисије.<sup>62 63</sup> Иако је Студија о дужностима директора претрпела бројне критике, укратко ћемо указати на предлоге, будући да је допринела буђењу свести да компаније треба да имају изражену улогу у одрживом развоју.<sup>64</sup> Студија о дужностима директора је предвидела увођење дужности пажње директора у контексту одрживости, коју је касније преузела и Европска комисија у Предлогу директиве о дужној пажњи из фебруара 2022. године.<sup>65</sup>

---

62 ЕУ Студија о дужностима директора и одрживом корпоративном управљању (European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, *Study on directors' duties and sustainable corporate governance: final report*), доступно на адреси: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e47928a2-d20b-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en>, 16. 3. 2024.

63 Иако је тај део Студије можда и највише критикован, истичемо да је Студија пошла од генералног проблема краткорочних циљева корпоративног управљања, и издвојила још седам конкретних проблема: 1) дужности директора и интерес друштва – давање предности максимизацији профита на краћи рок (пад капиталних инвестиција); 2) притисак на директоре у вези са исплатама члановима (тренд раста исплата члановима друштва); 3) непостојање стратегије одрживости у већини компанија, што повлачи и проблеме везане за управљање ризиком одрживости; 4) систем накнада члановима управе који стимулише фокус на краткорочној добити уместо ка дугорочним циљевима профитабилности; 5) структура органа управљања није сензитивна ка одрживом пословању (нема интеграције одрживости у процес корпоративног одлучивања); 6) политике и праксе корпоративног управљања не истичу у довољној мери значај дугорочних циљева; 7) недостатак санкционисања у случају да директор не ради у дугорочном интересу друштва.

64 Florian Möslein, Karsten Engsig Sørensen, „Sustainable Corporate Governance: A Way Forward“, *European Company Law Journal*, Vol. 18, Nr. 1/2021, 7–14; Colin Mayer, „The Governance of Corporate Purpose“, *ECGI Law Working Paper*, No. 609/2021, 1–13, доступно на адреси: [https://ssrn.com/abstract\\_id=3928613](https://ssrn.com/abstract_id=3928613), 17. 3. 2024.

65 Заправо, већина аутора која се бавила овим питањем зна да су као узор послужили француски *Loi de Vigilance* (Закон о дужној пажњи), немачки Закон о корпоративној дужној пажњи у ланцима снабдевања и холандски Закон о децјем раду. Ми ћемо у раду првенствено дати осврт на француски и немачки закон (нап. аут).

## 1. Француски модел

Прави познаваоци корпоративних модерних прилика знају да се светска премијера референтног ESG законодавства везује се за француски *Loi de Vigilance* (енгл. *Duty of Vigilance Law of 2017*) из 2017,<sup>66</sup> који је праћен изменама из 2019. године, а не за немачки *Sorgfaltspflichtengesetz*. Спровођењем две реформе компанијског права, Француска се позиционирала као водећа законодавна сила када је реч о кодификацији CSR обавеза.<sup>67</sup> Овим законом је први пут уведена *мандаиторна дужност њажње која се односи на људска љрава и ушњицај на животињу средину*.<sup>68</sup> Закон је, наиме, врло кратак: садржи само три члана која су укључена у француски Трговачки законик (фр. *Code de commerce*). Закон се примењује на француске компаније и њихова друштва кћерке која имају бар 5.000 запослених или на француске компаније које имају друштва кћерке и/или изван Француске, а број запослених је бар 10.000. Циљна група овог закона су евидентно велике компаније (тј. акционарска друштва), често транснационалне.

Основна обавеза компанија које испуњавају један или други критеријум је да сачине, имплементирају и објаве тзв. план будности (енгл. *vigilance plan*) у сарадњи са *stakeholder*-има, који се суштински односи на обавезу идентификовања и праћења ризика пословања у делу повреде људских права и угрожавања животне средине. План је јавно доступан и саставни је део годишњег извештаја. План укључује *разумне мере ойрезности (њажње) са циљем идентификовања ризика и сиречавања озбиљне йовреде људских љрава и основних слобода, здравља и безбедности људи, као и животиње средине, ако ове йовреде йроизлазе из активности компаније или њених директно или индиректно контролираних друштвава, сауоварача и снабдевача у глобалном ланцу снабдевања*.<sup>69</sup> О којим конкретно мерама се ради? План будности подразумева, између осталог: мапирање ризика, које укључује идентификовање, анализу и

---

66 Француски Закон о дужној пажњи (*Loi no 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance*). Детаљније о овом закону вид. Alain Pietrancosta, „Codification in Company Law of General CSR Requirements: Pioneering Recent French Reforms and EU Perspectives“, *ECGI Law Working Paper*, No. 639/2022, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4083398](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4083398), 17. 6. 2024.

67 Iris M. Barsan, „Corporate Accountability: Non-Financial Disclosure and Liability – A French Perspective“, *European Company and Financial Law Review*, Vol. 14, Nr. 3/2017, 399–433.

68 Да бисмо разумели генезу CSR законодавства у Француској, треба да скренемо пажњу на чињеницу да је Француска била прва европска држава која је увела обавезу нефинансијског извештавања за велике компаније, знатно пре усвајања NFRD. То је учињено 2001. године. Вид. А. Pietrancosta (2022), 4.

69 К. Ј. Норт, 22.

рангирање; процедуре редовне процене ризика зависних друштава, са-уговарача и снабдевача са којима је успостављен пословни однос; адекватне мере у циљу ублажавања ризика или спречавања озбиљне штете; механизам упозорења који покреће узбуну и садржи повратни извештај који се тиче ризика; механизам мониторинга имплементираних мера и процене њихове ефективности.<sup>70</sup> У средишту нове компанијске регулативе је термин „ризик“. Ризик од кога компаније желе да се заштите може бити не само правни, већ и финансијски и репутациони. Све мере које прописује *Loi de vigilance* су креиране са намером да се ризик повреди људских права и животне средине ублажи и/или контролише, а све са крајњим циљем да се инаугурише својеврсна дужност уздржавања од доношења штете (енгл. *no-harm duty*), што може бити дискутабилно из угла компанијског права.<sup>71</sup>

Овај закон је заиста био *прејтеча одрживој корпоративној управљања*, утолико пре што су обавезе обухваћене планом будности биле санкционисане најразличитијим спектром санкција: почев од новчаних казни преко јавног објављивања кршења закона до грађанске одговорности на захтев било ког заинтересованог лица (при чему је круг заинтересованих лица био широко одређен). Али, како то обично бива, био је то „пуцањ у празно“, будући да је француски Уставни суд прогласио неуставним прописане новчане казне за повреду закона, које су се кретале у распону од 10 до 30 милиона евра.

Измене закона уследиле су 2019. године, законом који се зове *Loi Pacte*, којим је измењен члан 1833 француског Грађанског законика (фр. *Code civile*), који се односи на све француске компаније, без обзира на форму или величину. Подсећања ради, чл. 1833 каже да компанија „мора имати закониту сврху и бити формирана у заједничком интересу акционара.“ *Loi Pacte* је додао нови параграф, који гласи: „Компанијом се управља у корпоративном интересу, узимањем у обзир друштвених и еколошких интереса повезаних са њеним бизнисом.“ Ако је компанија изричито дефинисала статутом своју сврху, борду је дато овлашћење „да утврди управљање корпоративним активностима и да обезбеди да се оне обављају у складу са интересом компаније, узимањем у обзир друштвеног, еколошког, културног и спортског интереса повезаног са њеним активностима.“ Овим изменама је уведена генерална широко дефинисана дужност узимања у обзир социолошких и еколошких утицаја корпоративних активности, са циљем да се промовише CSR

70 Stephane Brabant, Elsa Savourey, „The French Law on the Duty of Vigilance: Theoretical and Practical Challenges Since its Adoption“, *Business and Human Rights Journal*, Vol. 6, Nr. 1/2021, 141–152.

71 A. Pietrancosta, 15.

корпоративна култура као генерална карактеристика француског корпоративног света, која се најлакше може схватити ако се цитира чувени слоган: „Није ствар у томе да се тежи бити најбоља компанија у свету, већ најбоља компанија за свет“. *Loi Pacte* такође садржи две опционе одредбе вредне помена, будући да је њима у француско право уведен нови концепт: прописано је, наиме, да компанија може имати одређен *raison d'être* – сврху компаније, која може бити одређена статутом и која садржи изјаву о корпоративним вредностима;<sup>72</sup> и друштво са мисијом (фр. *société à mission*; енгл. *mission-driven company*).

## 2. Немачки модел

О томе да потез француског законодавца није усамљен сведочи усвајање немачког одговора у форми Закона о корпоративној дужности пажње ради спречавања кршења људских права у ланцима снабдевања, који је увео екстратериторијалну дужност пажње немачких привредних друштава одређене величине која се односи на људска права и заштиту животне средине у ланцима снабдевања.<sup>73</sup> На основу познавања прилика у праву ЕУ и уопште упоредном праву,<sup>74</sup> биће да је ово светски тренд регулисања корпоративних дужности, који ће несумњиво захтевати усвајање одговарајућег националног одговора будући да постоји интерес бројних домаћих компанија које послују у Немачкој, односно ЕУ.<sup>75</sup> Предмет дужности пажње у корпоративном сектору су законом дефинисани ризици, односно стања у којима на основу стварних околности постоји довољно велика вероватноћа повреде неке од законом утврђених забрана повреде људских права и животне средине (чл. 2.2 немачког закона). У обзир долазе бројне забране повреде људских права (забрана рада деце, принудног рада, кршења равноправности у раду,

---

72 Ради се о увођењу клаузула о корпоративној сврси, о којима се расправа води деценијама (нап. аут).

73 Закон о корпоративној дужности пажње ради спречавања кршења људских права у ланцима снабдевања (*Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten*, скраћено: *Sorgfaltspflichtengesetz*).

74 У Француској је законом *Loi de vigilance* из 2017. године уређена одговорност за штету нанету жртвама у ланцу снабдевања кршењем људских и еколошких права, а сличном законодавном тренду нису одолеле ни Холандија и Норвешка. Вид.: Giesela Rühl, „Die Haftung von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen: Die französische Loi de vigilance als Vorbild für ein deutsches Wertschöpfungskettengesetz?“, *Festschrift für Christine Windblicher zum 70. Geburtstag am 8. Dezember 2020* (Hrsg. Gregor Bachmann, Stefan Grundmann, Anja Mengel, Kaspar Krolop), Berlin, 2020, 1413–1434.

75 Markus Krajewski, Kristel Tonstadt, Franziska Wohltmann, „Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?“, *Business and Human Rights Journal*, Vol. 6, Nr. 3/2021, 550–558.

непримерености зараде, итд.), а не само забране повреде животне средине. *Кључна реч у новој законској формулацији је ојетѝ „ризик“. Од компанија се очекује да антиципирају ризике који се односе на повреду људских ѝрава о којима је било речи, а ѝособно ојѝишу забрану изазивања ѝромена шѝетѝних ѝо живојѝну средину. То значи да вођење ѝословања у савременој корпоративној стварности ѝодразумева одлично ѝознавање не само *lex fori* законодавства, већ ѝенерално међународних инструмената о људским ѝравима.<sup>76</sup>*

Овим се ризик пословања знатно проширује будући да компаније треба да спроводе редовну анализу ризика у ланцу снабдевања. Али, немачки законодавац је одступио од Руководећих начела УН о бизнису и људским правима, јер обавеза предузимања мера које налаже стандард дужне пажње није јединствена и не односи се на целокупан ланац снабдевања.<sup>77</sup> Вредно помена је да су те мере прописане методом *nuterius clausus*, те да компанијама није препуштено да процењују шта тачно налаже стандард дужне пажње. То би могло да се истакне као предност немачког модела. Реч је о следећим мерама: *анализе и ујрављања ризиком, ѝредузимање мера ѝревенције, давање обавезујућих изјава, ојѝклањање ѝовреде људских ѝрава, увођење сисѝема ѝришѝужби, сачињавање извештаја и ѝройисане документације и достављање надлежним ојѝанима*. Наведене мере делују врло убедљиво све док се дође до одредбе која каже да се мере процене ризика редовно спроводе у „сопственом“ пословању, као и у односу на непосредне снабдеваче (уговорне партнере). Посредни снабдевачи биће обухваћени дужном пажњом само ако за то постоји повод, тј. „супстанцијално сазнање“ о могућим повредама. Шта то конкретно значи, још увек не можемо рећи на основу анализе судске праксе. Али, није тешко претпоставити да би снабдевачи пореклом са подручја где постоје валидни извештаји о повреди људских права могли бити предмет посебне процене.

Ослањајући се на решења Руководећих начела УН о бизнису и људским правима, немачки закон уводи директну одговорност привредних друштава за повреду дужности пажње у контексту спречавања

76 На овом месту само отварамо дилему колико су у ствари корпоративни директори дорасли овако широко постављеним захтевима корпоративне дужне пажње?! Исто питање је поставио Фридман у чувеном чланку („The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits“), будући да не могу поседовати знања из свих области.

77 Питање одговорности за зависна друштва је стара тема. Оно што је данас у фокусу је евентуална одговорност за све субјекте у ланцу снабдевања. Детаљније: К. Ј. Норт, 23; Paul L. Davies, „Corporate Liability for Wrongdoing within (Foreign) Subsidiaries: Mechanism from Corporate Law, Tort and Regulation“, NUS Law Working Paper, No. 2023/007, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4345589](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4345589), 18. 6. 2024.

повреде људских права у ланцу снабдевања. Али, та одговорност није грађанскоправна, већ је реч о јавноправним санкцијама. Тиме се знатно умањује домашај цитираних одредби, будући да у теорији увелико постоје аргументована залагања за директну правну одговорност мултинационалних компанија за повреде људских права.

### 3. Директива о корпоративној дужној пажњи у погледу одрживости

Дугоочекивана Директива о корпоративној дужној пажњи у погледу одрживости (енгл. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, скраћено: *CSDDD*) усвојена је 24. маја ове године. Директива која је покренула расправу у коју су укључени и бројни некорпоративни актери ступа на снагу 20 дана од објављивања у службеном гласилу, али су државама чланицама остављене две године да усвоје мере у циљу транспоновања у национална законодавства. *CSDDD* представља потпуно нови регулаторни оквир којим се уводе обавезе на страни компанија у погледу људских права и заштите животне средине.<sup>78</sup> Од компанија се, наиме, очекује да предузму одређене мере, односно да *примене дужну пажњу у погледу утицаја њиховог пословања на људска права и животну средину, и то у свим зависним друштвима и пословним партнерима у ланцу снабдевања* (чл. 1).<sup>79</sup> Установљава се обавеза компанија да усвоје и примене *транзициони план ублажавања климатских промена*, у циљу обезбеђења, најбољим напорима, усклађивања пословног модела и стратегије компаније са одрживом економијом и ограничењем глобалног загревања на 1,5 степен у складу са Париским споразумом. Компаније треба да идентификују и управљају ризиком повреде људских права и животне средине (енгл. *risk-based due diligence*) у погледу глобалног ланца снабдевања. То укључује праћење ризика пословања зависних друштава, саговорача и снабдевача како би се правремено уочио ризик повреде људских права или животне средине, као и предузимање адекватних мера у циљу њихових ублажавања и санирања штетних последица. Шта компанија треба да учини ако уочи ризик повреде људских права или животне средине у свом ланцу снабдевања (попут дечјег рада или загађивања воде/ваздуха)? Она, најпре, треба да прекине активности које су довеле до штете или, ако то није могуће, да их минимизује и покрије насталу штету. Под

78 Више о Предлогу вид. Милена Митровић, „Дужности директора у одрживом корпоративном управљању“, *Право и одговорност*, бр. 3/2023, 844–872.

79 На то се надовезује и намера да се охрабре жртве корпоративних злоупотреба да туже компаније пред судовима држава чланица за штете које су претрпеле активностима у ланцу снабдевања.

покрићем штете не подразумева се само накнада у смислу финансијског обештећења, већ и успостављање пређашњег стања (чишћењем терена, итд.). Адекватне мере које компанија треба да предузме у било ком сценарију ризика или стварне штете зависиће од околности случаја, с тим да се у директиви наглашава захтев *учинковитости*. Те мере укључују, али нису ограничене на: *финансијска и нефинансијска улајања у процес производње којима се, примера ради, смањује ризик зајаћења животној средине; промену бизнис плана или пословне стратегије (укључујући промену устале праксе кујовине, пристианак на веће цене производа, промена услова рада); сарадњу са другим ентитетима попут директној контакта са снабдевачима са циљем да се обезбеди примена еколошких стандарда или стандарда заштите на раду; обезбеђење финансијске и нефинансијске подршке снабдевачима, посебно малим и средњим компанијама; развијање превентивне или корективне акционе плана; уговорно обвезивање снабдевача да ће се привремено или трајно суспендовање пословној односа са пословним партнерима са којима није остварен најредак.*<sup>80</sup>

*Due diligence* у контексту CSDDD треба довести у везу са Принципима УН о бизнису и људским правима из 2011. године, као и OECD Смерницама за мултинационалне компаније о одговорном пословању (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct* 2011, 2023), којима се дефинишу међународни стандарди који се односе на компаније у погледу односа према људима и планети. Али, компромисни карактер CSDDD долази до изражаја управо у погледу питања о повреди којих људских права треба водити рачуна. За разлику од поменутих међународних инструмената, CSDDD садржи листу људских права о којима компаније треба да воде рачуна у свом пословању. Као да нека људска права имају већу тежину од других! Бар из угла компанија! Исти је случај са повредама животне средине, приликом чије процене се треба ослонити на листу међународних инструмената који су саставни део CSDDD. Колико је значајно обавезати компаније да дужном пажњом разматрају климатске ризике приликом доношења пословних одлука најбоље говори скорашња одлука Европског суда правде у Стразбуру против Швајцарске, у којој је етаблирано једно ново право – *право на заштити од климатских промена*.<sup>81</sup> Ако је

80 Детаљније о CSDDD на адреси: <https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2024/05/ECCJ-CSDDD-SUMMARY.pdf>, 23. 6. 2024.

81 Пресуда у предмету Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse (Requête no 53600/20), доступна на адреси: <https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2024/04/AFFAIRE-VEREIN-KLIMASENIORINNEN-SCHWEIZ-ET-AUTRES-c.-SUISSE.pdf>, 18. 6. 2024.



већ дошло дотле да се успоставља ново људско право, усвајањем Директиве о корпоративној дужној пажњи шаље се порука да ће се корпоративни сектор приклонити пракси заштите животне средине и људских права, у мери у којој то налаже стандард корпоративне дужне пажње. Дакле, селективно! И то је најслабија тачка директиве, што ће се одразити на њену примену и ефекте.

Из угла утицаја на дужности директора и уопште одрживо корпоративно управљање, најдалекосежнији је био чл. 25 Предлога директиве из фебруара 2022. године, који је брисан у коначној верзији Директиве.<sup>82</sup> Овај члан је предвиђао да су директори компанија дужни, у контексту рада у интересу друштва, да узму у обзир (подвукла Н. П. Т.) последице које могу настати у питањима одрживости,<sup>83</sup> укључујући, ако је то примењиво, и људска права и климатске промене и последице по животну средину на кратак, средњи и дужи рок.<sup>84</sup> Такође, државе чланице су дужне да обезбеде да се национални прописи који се односе на санкционисање кршења дужне пажње примењују и на ову одредбу (чл. 25 ст. 2). Иако смо присталице укључивања стратегије одрживости у корпоративно управљање, мишљења смо да је у предлозима директиве, као и у усвојеном тексту, има отворених питања, која ће током имплементације у национална законодавства вратити право ЕУ на „фабричка подешавања“. У ери новог модела пословања сви су склони да на компаније гледају као на потенцијалне спасиоце када је реч о климатским променама и уопште питањима која се тичу одрживог развоја, чињеница је да чаробни штапић није у њиховим рукама, већ евентуално у рукама држава.

Ако се вратимо неколико корака уназад, генеза обавеза у вези са корпоративном одрживошћу изгледа овако. Најпре је усвојена *Директива 2014/95 о обавези нефинансијској извештавања* (даље: NFRD) као почетна мера опште стратегије за подстицање друштвено одговорног

---

82 Предлог и инспирација за усвајање Директиве потиче из француског права, тј. законодавних реформи из 2017. и 2021. године. Разлика је у томе што је неколико чланова француског закона развучено у 30-ак чланова од којих се састојао први предлог Европске комисије.

83 Шта правно значи „узети у обзир“? На то неће бити лако одговорити, и никако се не може очекивати учинак хармонизације. Када се узимају у обзир фактори одрживости, да ли они имају исти ранг као интерес друштва? И шта се тачно подразумева под питањима одрживости?

84 Предлогом директиве није прецизирано шта значи рад у интересу привредног друштва, нити појам дужне пажње, што ће се несумњиво одразити на практичну примену директиве (нап. аут.). Вид. Anne-Marie Weber, Anne-Christin Mittwoch, „Harmonizing Duties of Board Members in the Anthropocene: When Expectations Meet Reality“, *Review of European and Comparative Law*, Vol. 52, Nr. 1/2023, 143–168.

пословања у ЕУ.<sup>85</sup> Скрећемо пажњу на преокрет који је донела обавеза нефинансијског извештавања, будући да из преамбуле директиве која уређује ову материју произлази *важност објављивања од стране компанија података о одрживости, као што су социјални и еколошки чиниоци, ради идентификовања ризика одрживости и повећања поверења инвеститора и учесника* (преамбула, алинеја 3).<sup>86</sup> Идеја је била да се допуни и прошири годишње финансијско извештавање компанија.<sup>87</sup> Помоћу ове регулативе за компаније је установљен сет регулатива на основу којих имају обавезу да обелодане приступ управљању еколошким и друштвеним изазовима.<sup>88</sup> То су, заправо, информације о корпоративној одговорности, чијим објављивањем су компаније обавезане на транспарентно пословање.<sup>89</sup> Циљ је био да се реално измере и прикажу информације о активностима које компанија предузима у контексту корпоративне одговорности, додуше само за одређени број компанија.<sup>90</sup> Да ли је тиме цена нефинансијског ризика постала

85 Директива 2014/95/ЕУ Европског парламента и Већа о измени Директиве 2013/34/ЕУ у погледу објављивања нефинансијских информација и информација о разноликости одређених великих предузећа и група (*Directive 2014/95/eu of the European parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups*, OJ L 330, 15. 11. 2014), познатија као NFRD (енгл. *Non-Financial Reporting Directive*). Ова директива је била предмет ревизије, тако да ће се убудуће звати CSRD (енгл. *Corporate Sustainability Reporting Directive*). Директива о извештавању о одрживости (*Directive (EU) 2022/2464 of the European parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting*, OJ L 322/15, 16. 12. 2022)

86 „Објављивање нефинансијских информација заиста је пресудно за управљање променом према одрживој светској привреди повезивањем дугорочне профитабилности с друштвеном правдом и заштитом животне средине.“ (Преамбула, 3). „Како би се побољшала доследност и упоредивост нефинансијских информација које се објављују у оквиру Уније, одређена велика предузећа требало би да израде нефинансијски извештај с информацијама које се односе барем на животну средину, социјална и кадровска питања, те питања у вези с поштовањем људских права, борбом против корупције и подмићивањем. Тај би извештај требало да садржи опис политике, резултата и ризика повезаних с тим питањима, те би га требало укључити у извештај о пословању привредног друштва.“ (Преамбула, 6).

87 Неке државе (Шведска и Луксембург) су у старту примену NFRD везале и за компаније које *stricto iuris* нису биле субјекти нефинансијског извештавања.

88 I. Barsan, 399–433.

89 Милена Митровић, „Развој правног оквира ЕУ о нефинансијском извештавању“, *Право и привреда*, бр. 1/2020, 160–183.

90 Иако се NFRD не може занемарити у радовима који се баве одрживим корпоративним управљањем, њен домаћај је – како је време показало – остао лимитиран. Зашто? Зато што већина компанија на које се персонално односила није пронашла одговарајући метод управљања ризиком неодрживог пословања.

превелика за већину компанија на тржишту ЕУ? Одговор је дефинитивно да, иако многе компаније нису тога биле свесне одмах.

NFRD је изворно настала као могућност за већину компанија да прошире и допуне годишње финансијске извештаје. Обелодањивање ESG информација је у почетку било репутациона шанса, да би након усвајање NFRD постало законска обавеза само за „одабране“. После NFRD долази Директива о корпоративном извештавању о одрживости (CSRD). У питању је *пошто нови регулаторни оквир*, који доноси бројне промене: почев од процене и управљања ризиком до извештавања и усклађености компанија са ESG. Убудуће ће постојати обавеза објављивања интегрисаног извештаја, који обухвата финансијски и извештај о одрживости, и који је ревидиран од стране независног стручњака. Прва година примене усклађености ће бити финансијска година 2024. за компаније са више од 500 запослених, док ће 2025. године усаглашеност бити обавезна за све компаније са више од 250 запослених. Ова директива ће натерати и компаније које нису основане у ЕУ, али које имају пословање у оквиру ЕУ, да раде на имплементацији програма одрживости.<sup>91</sup>

У питању су обавезујући стандарди извештавања о одрживости, где би сви подаци требало да се усклађују према таксономији.<sup>92</sup> Увођење стандардизованости извештавања, уз обавезну ревизију и нефинансијских извештаја, требало би да допринесе отклањању проблема са којима су у ЕУ били суочени од усвајања NFRD директиве. Све компаније које потпадају под режим ЕУ извештавања (што по новом регулаторном оквиру обухвата и један број средњих компанија!) морају учинити јавно доступним информације које се односе на еколошку одрживост њиховог пословања.<sup>93</sup> Нова правила су обезбедила да инвеститори и друге заинтересоване стране имају приступ информацијама потребним за процену ризика који потичу од климатских промена и других фактора одрживости. Кључно је да се креира *култура транспарентности о утицају компанија на људе и животну средину*.

На основу познавања стања законодавства у ЕУ, тврдимо да постоје две тенденције које се преплићу и утичу на компанијско право

91 CSRD је у ЕУ обавеза извештавања проширена са 11.700 највећих компанија на све које имају више од 40 милиона нето прихода или више од 250 запослених, што обухвата око 50.000 компанија.

92 Иначе, сам акт о Таксономији је у одређеној мери контроверзан, будући да је њиме енергија добијена из гаса, нуклеарна енергија и енергија добијена сагоревањем дрвећа означена као одржива?! Као одговор на Таксономију, независни експерти су на сајту [www.greenwashed.net](http://www.greenwashed.net) објавили научно засновану таксономију, нудећи банкама, инвеститорима и осигуравачима метод провере да ли су њихове инвестиције заиста зелене.

93 A. Piertancosta, A. Marraud des Grottes, интернет извор без броја стране.

у контексту одрживости. Прва тенденција је *обвезивање компанија да се изјасне у погледу корпоративне сврхе*, која се више не своди на профитну циљну функцију. Ови захтеви се крећу од оснивачког акта до аката пословне политике, а иза њих стоји законски оквир који све више почиња на идеји корпоративне одрживости у контексту профитабилности.<sup>94</sup> Друга тенденција је *увођење законске обавезе дужне пажње у складу са захтевима одрживости и корпоративном сврхом*, која превазилази профит. Полазећи од закона које смо цитирали, од чланова корпоративних органа се очекује да промовишу дугорочан пословни резултат, узимањем у обзир отворене листе интереса *stakeholder*-а, и применом редефинисаног стандарда дужне пажње. Када је реч о специфичним секторима попут финансијског, ствари стоје другачије: интерес корисника услуга превладава над интересима осталих носилаца интереса пословања.<sup>95</sup> Одрживост у овом делу бизниса примарно значи заштиту интереса корисника услуга на одрживи начин.

## У Процена нефинансијских ризика – осигуравачи у улози амбасадора одрживости

Идентификовање, управљање и праћење ризика је *core* бизнис осигурања. То је уједно и основ за препознавање нових пословних прилика, па и могућност за оптимизацију пословања управо кроз смањење сопствене изложености ризицима. Препознавање и управљање ризицима из сфере заштите животне средине, друштвене одговорности и корпоративног управљања је данас *conditio sine qua non* успешног пословања у осигурању.

Корпоративна стратегија осигуравајућих друштава треба да укључи ESG ризике, најпре кроз идентификовање тих ризика, а затим и процену свих ESG активности које су предузете.<sup>96</sup> Ризици су све бројнији и они који се осигуравају све израженији, штете све веће, а то не може проћи без последица. У претходним годинама на осигуравајућа

94 „Добит није иманентна карактеристика привредног друштва, јер друштво не губи то својство ако послује са губицима. Правно посматрано су привредно друштво које остварује добит и друштво губиташ подједнако привредна друштва.“ В. Радовић, 49.

95 Klaus J. Hopt, „Corporate Governance of Banks and Financial Institutions: Economic Theory, Supervisory Practice, Evidence and Policy“, *European Business Organization Law Review*, Vol. 22, Nr. 1/2021, 13–37.

96 У процесу одлучивања критеријуми су почели да се мењају, и носиоци осигурања сада мењају своје уговоре и политике. Додатно ће бити потребно успоставити циљеве декарбонизације за сопствени портфолио инвестиција и осигурања и идентификовати могућности за развој производа и услуга.

друштва у Србији су значајно утицала дешавања ван наших граница, као и фактори на које ми не можемо да утичемо ни као држава, ни као национална индустрија.<sup>97</sup> Инфлација је имала значајан учинак како на висину одштетних захтева, тако и на друге трошкове пословања. Данас доминирају еколошки и климатски ризици, како по питању вероватноће, тако и по питању њиховог утицаја. Томе треба додати ратне и геополитичке ризике, који су поново актуелни.<sup>98</sup>

Осим поскупљења осигурања од ратних дешавања дешава се и то да се ситуација на Црвеном мору одражава директно на светску трговину. Произвођачи аутомобила *Volvo* и *Tesla* већ су најавили обуставу производње услед недостатка компоненти из Азије. Геополитичка ситуација доводи до поремећаја у ланцима снабдевања, што ће погодити многе индустрије. Добра вест је да Европа неће бити суочена са несташицом хране, већ ће измењена геополитичка слика захтевати реорганизацију руте кретања и последична кашњења у испоруци, привремени недостатак неких производа и вероватно повећање финалне цене робе. Све у свему, сигурно је да улазимо у године неизвесности, које ће потенцирати значај осигурања, али у исто време и тестирати његове капацитете.

Ко може да зна више и објасни боље климатске ризике него сектор осигурања? Када је реч о ESG ризицима, сектор осигурања може да преузме водећу улогу и помогне осталим секторима привреде да разумеју и поступају у складу са ESG принципима.<sup>99</sup> Осим тога, осигуравачи као преузимаоци ризика и инвеститори имају могућност да значајно утичу на компаније чији се ефекти пословања одражавају на климатске промене и да предлажу иницијативе за развој.

---

97 Пандемија је убрзала диспаратет у приходима између богатих и сиромашних, ерозију средње класе, доприносећи још већем друштвеном неповерењу.

98 Поређења ради, од када су Хути, оружана група из Јемена из редова локалне шитске муслиманске мањине, почели да нападају комерцијалне бродове у Црвеном мору, настао је нови тест за техничку страну осигурања. Најпре се поставило питање ко су они и да ли је то што раде пролазне природе. Када је постало јасно да су њихови напади знак подршке палестинском народу у појасу Газе, трошкови осигурања бродова од ризика рата скочили су више од 20 пута од октобра 2023. године до фебруара 2024. године. Трошак ратног осигурања од два процента вредности товара, колико износи процена аналитичара, значи да за брод вредности 100 милиона долара власник данас треба одвојити два милиона на име премија осигурања да би могао пловити ризичним подручјем. Од поскупљења премија и уопште осигурања, горе би било само да осигуравачи ускрате покриће ових ризика, што би транспорт учинило још ризичнијим и скупљим.

99 Наташа Петровић Томић, „Улога индустрије осигурања у промовисању одрживог развоја – да ли су осигуравачи амбасадори одрживости?“, *Актуалности грађанској и државној законодавства и правне праксе*, Зборник радова, Двадесет и прво међународно савјетовање, Мостар, 2024, 175–192.

Многи осигуравачи учествују у глобалним ESG иницијативама и јавно истичу њихов значај. Они сарађују са различитим заинтересованим и угроженим странама како би одредили на који начин могу најбоље да испуне захтеве у области ESG и стекли разумевање о консеквенцама сваког евентуалног пропуста. Наредни корак за осигураваче је да доследно представе мере које предузимају, као и корист које од тих мера имају заинтересоване стране. Осигуравајуће компаније су у позицији да својом понудом, али и личним примером, подстичу одрживо понашање у читавом окружењу. „Прво стандарди, па сарадња!“ Осигуравачи могу утицати на превентиву на глобалном нивоу креирањем производа и пакета који мотивишу улагања у обновљиве изворе енергије и у индустрије са ниском емисијом штетних гасова или да демотивишу улагања у прљаве технологије неприхватањем таквих ризика у осигурање.<sup>100</sup>

## VI Закључак

Корпоративна одрживост је питање у погледу кога нема преговора. То се односи и на компаније, и на законодавства. Све компаније које желе дугорочни пословни успех мораће да усвоје пословну стратегију која имплементира ESG стандарде. Исто важи и за регулаторни оквир. Упоредноправно посматрано, већ је уочљив тренд регулативе која полако, али сигурно прелази на следећи ниво: законско редефинисање корпоративне сврхе и корпоративних дужности. До пре само неколико година имали смо доминацију *soft law* извора када је реч о питањима корпоративне одрживости, док данас водећи законодавци ЕУ предузимају пионирске кораке у регулативи корпоративне одрживости. Ако је судити по француском *Loi de Vigilance* или немачком *Sorgfaltspflichtengesetz* – који су пробали лед у стварању другачије корпоративне реалности – будућност компанијског права се знатно мења. Причу заокружује Директива о корпоративној одрживости, која је, ипак, у финалној верзији, одстранила најспорније делове (попут члана 25).

Дакле, свет се мења, а са њим и корпоративни захтеви и корпоративна очекивања.<sup>101</sup> Модерне компаније, а нарочито модерне корпорације, одустају од чисто профитне циљне функције и окрећу се

100 „Свет од плус 4 се не може осигурати. Неодржива пословања се не могу осигурати нити се у њих може улагати.“ (Tomas Buberl, AXA, извршни директор, One Planet Summit, 2017.)

101 Док се до пре десетак година сретала формулација „*CSR today no longer begins where the law ends*“, данас је владајућа управо супротна тенденција: да се питања која се односе на људска права, заштиту животне средине и савесно корпоративно управљање не препуштају савести компанија, већ постају предмет конкретних обавеза.

бројним непрофитним циљевима, чији је заједнички именитељ да су се развијали под утицајем ESG стратегија. Различити носиоци интереса пословања предвођени корисницима услуга, заједницом и животном средином добијају централно место у конципирању одрживог корпоративног управљања.

По нашем мишљењу, уважавање ESG стандарда у овом тренутку може да се посматра као део *стиандарда њажње доброї сїручњака*, посебно из угла индустрија које се могу перципирати као лидери у постављању стандарда одрживог пословања. Заправо, данас се питање друштвене одговорности компанија у великој мери своди на то у којој мери се може развијати концепт одговорности директора компанија за одрживо корпоративно управљање. Када је реч о члановима корпоративних органа, повећани захтеви ESG активизма несумњиво се одражавају на њихове дужности. На њима је и одговорност у погледу промоције ESG ризика као глобално најбитнијих ризика. Што се тиче акционара, инкорпорисање ESG фактора је део фидуцијарне дужности према клијентима (корисницима услуга). Заправо, данас је све више заговорника „фидуцијарног капитализма“, у коме ће правила игре бити одређивана од стране дугорочно усмерених институционалних инвеститора као што су пензиони фондови, осигуравачи, банке, удружења, итд.

Кључна реч у новој законској формулацији немачког, француског или холандског закона је *ризик*. Од компанија се очекује да антиципирају ризике који се односе на повреде људских права о којима је било речи, а посебно општу забрану изазивања промена штетних по животну средину. То значи да вођење пословања у савременој корпоративној стварности подразумева одлично познавање не само *lex fori* законодавства, већ генерално међународних инструмената о људским правима.

*Измењена корпоративна филозофија захїева сїриктїно ѓридржавање закона, као и ѓолиїїка и ѓроїрамских циљева везаних за живоїїну средину, добро корїоратївно уїрављање и друшїїво у целини. Иде се ка їїоме да корїоратївно уїрављање ѓосїїане средина у којој владаїу морал, ѓоверење и їенерално еїїички сїїандарди.<sup>102</sup> Под уїїицаїем сазнања да је инїїерес у иїри виїїалної значаїа, ѓосїїало је јасно да ослањање на їїо да ће комїаниїе учиниїїи добру сїївар ѓредсїїавља луксуз које савремено друшїїво себи не може да дозволи. Заїїо су државе ѓреузеле на себе ѓроакїїивну улоїу усваїањем реїулаїїиве која јасно дефиниїише обавезе комїаниїа у вези са ESG аїендом.*

---

102 A. Kocmanová et al., 945.

### Коришћена литература

- Albdour Lamis R. M., „Principles of Corporate Governance and Ethics for Sustainable Business“, *International Journal of Business and Management Invention*, Vol. 6, Nr. 4/2017.
- Aras Güler, Crowther David, „Governance and sustainability, An investigation into the relationship between corporate governance and corporate sustainability“, *Management Decision*, Vol. 46, Nr. 3/2008.
- Беширевић Виолета, „Ухвати ме ако можеш: Осврт на проблем (не)одговорности транснационалних корпорација због кршења људских права“, *Правни записи*, бр. 1/2018. (Beširević Violeta, „Uхвати me ako možeš: Osvrt na problem (ne)odgovornosti transnacionalnih korporacija zbog kršenja ljudskih prava“, *Pravni zapisi*, br. 1/2018)
- Васиљевић Мирко, „Друштвена одговорност компанија (од политике, преко морала, до права)“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1/2013. (Vasiljević Mirko, „Društvena odgovornost kompanija (od politike, preko morala, do prava)“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/2013)
- Васиљевић Мирко, *Корпоративно управљање – изабране теме*, Београд, 2013. (Vasiljević Mirko, *Korporativno upravljanje – izabrane teme*, Beograd, 2013)
- Васиљевић Мирко, „Компанијско право двадесет и првог века“, *Ревизија Колеџичке школе природној праву*, бр. 1/2021. (Vasiljević Mirko, „Kompanijsko pravo dvadeset i prvog veka“, *Revija Kolegijske škole prirodnog prava*, br. 1/2021)
- Barsan Iris M., „Corporate Accountability: Non-Financial Disclosure and Liability – A French Perspective“, *European Company and Financial Law Review*, Vol. 14, Nr. 3/2017.
- Booth Claire, Nicholson Amy, Singhal Natasha, ESG consideration in the insurance industry“, *Milliman White Paper*, June 2020, доступно на адреси: <https://us.milliman.com/en/insight/esg-considerations-in-the-insurance-industry>, 10. 7. 2024.
- Brabant Stephane, Savourey Elsa, „The French Law on the Duty of Vigilance: Theoretical and Practical Challenges Since its Adoption“, *Business and Human Rights Journal*, Vol. 6, Nr. 1/2021.
- Dahlsrud Alexander, „How Corporate Social Responsibility is Defined: An Analysis of 37 Definitions“, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 15, Nr. 1/2006.
- Davies Paul L., „Corporate Liability for Wrongdoing within (Foreign) Subsidiaries: Mechanism from Corporate Law, Tort and Regulation“,



- NUS Law Working Paper, No. 2023/007, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4345589](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4345589), 18. 6. 2024.
- Davies Paul, „Shareholder Voice and Corporate Purpose: The Purposeless of Mandatory Corporate Purpose Statements“, *ECGI Law Working Paper*, No. 666/2022, доступно на адреси: <https://ssrn.com/abstract=4285770>, 16. 3. 2024.
- Ferrani Guido, „Redefining Corporate Purpose: Sustainability as a Game Changer“, *Sustainable Finance in Europe: Corporate Governance, Financial Stability and Financial Markets* (Eds. Dany Busch, Guido Ferranini, Seraina Grūnewald), London, 2021.
- Fleischer Holger, „Corporate Purpose: A Management Concept and its Implications for Company Law“, *European Company and Financial Law Review*, Vol. 18, Nr. 2/2021.
- Friedman Milton, „The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits“, *The New York Times Magazine*, September 13, 1970, доступно на адреси: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>, 1. 7. 2024.
- Garriga Elisabet, Melé Domènec, „Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory“, *Journal of Business Ethics*, Vol. 53, Nr. 1–2/2004.
- Grigoropoulos Jenny E., „The Role of Ethics in 21st Century Organizations“, *International Journal of Progressive Education*, Vol. 15, Nr. 2/2019.
- Grove Hugh, Clouse Mac, „Focusing on sustainability to strengthen corporate governance“, *Corporate Governance and Sustainability Review*, Vol. 2, Nr. 2/2018.
- Gutterman Alan S., „Sustainability and Corporate Governance“, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4493058](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4493058), 10. 7. 2024.
- Hopt Klaus J., „Corporate Governance of Banks and Financial Institutions: Economic Theory, Supervisory Practice, Evidence and Policy“, *European Business Organization Law Review*, Vol. 22, Nr. 1/2021.
- Hopt Klaus J., „Corporate Purpose and Stakeholder Value – Historical, Economic and Comparative Law Remarks on the Current Debate, Legislative Options and Enforcement Problems“, *ECGI Law Working Paper*, No. 690/2023, доступно на адреси: <https://ssrn.com/abstract=4390119>, 16. 3. 2024.
- Jamali Dima, Safieddine Assem, Rabbath Myriam, „Corporate Governance and Corporate Social Responsibility Synergies and Interrelationship“, *Corporate Governance*, Vol. 16, Nr. 5/2008.
- Jovanović Dušan, Jovanović Nikola, „Corporate Governance Challenges in Relation to the ESG Reporting“, *InterEULawEast*, Vol. 9, Nr. 2/2022.

- Kocmanová Alena, Pavlákova Dočekalová Marie, Škapa Stanislav, Smolikova Lenka, „Measuring Corporate Sustainability and Environmental, Social and Corporate Governance Value Added“, *Sustainability*, Vol. 8, Nr. 9/2016.
- Krajewski Markus, Tonstadt Kristel, Wohltmann Franziska, „Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?“, *Business and Human Rights Journal*, Vol. 6, Nr. 3/2021.
- Krechovská Mihaela, Procházková Petra T., „Sustainability and its Integration into Corporate Governance Focusing on Corporate Performance Management and Reporting“, *Procedia Engineering*, Vol. 69, 2014.
- Lewis Stewart, „Reputation and corporate responsibility“, *Journal of Communication Management*, Vol. 7, Nr. 4/2003.
- Lipton Martin, Rosenblum Steven, Cain Karessa, Niles Sabastian, Chanani Vishal, Iannone Kathleen, Some Thoughts for Boards of Directors in 2018, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, November 2017, доступно на адреси: <https://corpgov.law.harvard.edu/2017/11/30/some-thoughts-for-boards-of-directors-in-2018/>, 5. 7. 2024.
- Lund Dorothy S., Pollman Elizabeth, „The Corporate Governance Machine“, *Columbia Law Review*, Vol. 121, 2021.
- Maria Bele Alexandra, Sabau-Popa Claudia Diana, Secara Oana Maria, „Sustainable Development Goals and the Triangle of ESG Investments“, *JFS*, Vol. 8, Nr. 14/2023.
- Mayer Colin, „The Governance of Corporate Purpose“, *ECGI Law Working Paper*, No. 609/2021, 1–13, доступно на адреси: [https://ssrn.com/abstract\\_id=3928613](https://ssrn.com/abstract_id=3928613), 17. 3. 2024.
- Митровић Милена, „Дужности директора у одрживом корпоративном управљању“, *Право и привреда*, бр. 3/2023. (Mitrović Milena, „Dužnosti direktora u održivom korporativnom upravljanju“, *Pravo i privreda*, br. 3/2023)
- Митровић Милена, „Развој правног оквира ЕУ о нефинансијском извештавању“, *Право и привреда*, бр. 1/2020. (Mitrović Milena, „Razvoj pravnog okvira EU o nefinansijskom izveštavanju“, *Pravo i privreda*, br. 1/2020)
- Михајловић Борко, „Циљ пословања привредног друштва – само стицање добити или још нешто?“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2017. (Mihajlović Borko, „Cilj poslovanja privrednog društva – samo sticanje dobiti ili još nešto?“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2017)

- Möslein Florian, Engsig Sørensen Karsten, „Sustainable Corporate Governance: A Way Forward“, *European Company Law Journal*, Vol. 18, Nr. 1/2021.
- Parglender Mariana, „The Rise of International Corporate Law“, *Washington University Law*, Vol. 98, Nr. 6/2021.
- Peterdy Kyle, „What is ESG (Environmental, Social and Governance)?“, Corporate Finance Institute, 2022, доступно на адреси: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/esg/esg-environmental-social-governance/>, 14. 6. 2023.
- Петровић Томић Наташа, „Начело законитости пословања у сектору осигурања – тезице о одговорности чланова управе друштва за осигурање у светлу *compliance* функције“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Евројске уније (2021)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2021. (Petrović Tomić Nataša, „Načelo zakonitosti poslovanja u sektoru osiguranja – tezice o odgovornosti članova uprave društva za osiguranje u svetlu *compliance* funkcije“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2021)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2021)
- Петровић Томић Наташа, „Одрживо пословање – да ли су ESG стандарди стубови отпорности новог модела пословања?“, *Банкарство*, бр. 2–3/2023. (Petrović Tomić Nataša, „Održivo poslovanje – da li su ESG standardi stubovi otpornosti novog modela poslovanja?“, *Bankarstvo*, br. 2–3/2023)
- Петровић Томић Наташа, „Усклађеност пословања са ESG стандардима – основе одрживог пословања“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом Евројске уније (2023)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2023. (Petrović Tomić Nataša, „Usklađenost poslovanja sa ESG standardima – osnove održivog poslovanja“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2023)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2023)
- Петровић Томић Наташа, „Улога индустрије осигурања у промовисању одрживог развоја – да ли су осигуравачи амбасадори одрживости?“, *Актуалности љрађанској и љрјовачкој законодавства и љравне љправе*, Зборник радова, Двадесет и прво међународно савјетовање, Мостар, 2024. (Petrović Tomić Nataša, „Uloga industrije osiguranja u promovisanju održivog razvoja – da li su osiguravači ambasadori održivosti?“, *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Zbornik radova, Dvadeset i prvo međunarodno savjetovanje, Mostar, 2024)
- Piترancosta Alain, „Codification in Company Law of General CSR Requirements: Pioneering Recent French Reforms and EU Perspectives“, *ECGI*

- Law Working Paper*, No. 639/2022, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4083398](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4083398), 17. 6. 2024.
- Pietrancosta Allain, Marraud des Grottes Alexis, Trends – What the boards of all companies should know about ESG regulatory trends in Europe, Harvard Law School Forum on Corporate Governance, August 2022, доступно на адреси: <https://corpgov.law.harvard.edu/2022/11/01/esg-trends-what-the-boards-of-all-companies-should-know-about-esg-regulatory-trends-in-europe/>, 10. 7. 2024.
- Pollman Elizabeth, „The History and Revival of the Corporate Purpose Clause“, *Texas Law Review*, Vol. 99, Nr. 7/2021.
- Pollman Elizabeth, „The Making and Meaning of ESG“, *ECGI Law Working Paper* No. 659/2022, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4219857](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4219857) 16. 6. 2023.
- Rahim Mia M., *Legal Regulation of Corporate Social Responsibility: A Meta-Regulation Approach of Law for Raising CRS in a Weak Economy*, Berlin, 2013.
- Rühl Giesela, „Die Haftung von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen: Die französische Loi de vigilance als Vorbild für ein deutsches Wertschöpfungskettengesetz?“, *Festschrift für Christine Windblicher zum 70. Geburtstag am 8. Dezember 2020* (Hrsg. Gregor Bachmann, Stefan Grundmann, Anja Mengel, Kaspar Krolop), Berlin, 2020.
- Радовић Вук, „Циљ привредног друштва са освртом на актуелну пандемију“, *Ревизија Коџаоничке школе њприродној њправа*, бр. 2/2021. (Radović Vuk, „Cilj privrednog društva sa osvrtom na aktuelnu pandemiju“, *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, br. 2/2021)
- Sjåfjell Beate, Bruner Christopher M., *The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability*, Cambridge, 2020.
- Stamelos Charalampos, „Corporate Sustainability and ESG Factors in Greece and Cyprus: Compliance, Laws and Business Practices, Towards a Holistic Approach“, *Intereulaweast*, Vol. 9, Nr. 2/2022.
- Tafra-Vlahović Majda, „Konceptualni okvir društveno odgovornog poslovanja“, *MediAnali*, Vol. 3, br. 5/2009.
- Топић Борис, „Руководећа начела Уједињених нација о бизнису и људским правима: Значајан покушај рјешавања питања корпоративних кршења људских права“, *Правни записи*, бр. 1/2020. (Topić Boris, „Rukovodeća načela Ujedinjenih nacija o biznisu i ljudskim pravima: Značajan pokušaj rješavanja pitanja korporativnih kršenja ljudskih prava“, *Pravni zapisi*, br. 1/2020)
- Handy Charles, „What’s a Business For?“, *Harvard Business Review*, December 2002.

Cramer-Montes Joshua, „Sustainability: A New Path to Corporate and NGO Collaborations“, *The Economist*, March 24, 2017, доступно на адреси: <http://economist.com/node/10491124>, 5. 3. 2024.

Weber Anne-Marie, Mittwoch Anne-Christin, „Harmonizing Duties of Board Members in the Anthropocene: When Expectations Meet Reality“, *Review of European and Comparative Law*, Vol. 52, Nr. 1/2023.

Wilson Mel, „Corporate Sustainability: What is it and where does it come from?“, *Ivey Business Journal*, March-April, 2003.

**Nataša PETROVIĆ TOMIĆ, PhD**

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

## **BUSINESS LAW AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT – BETWEEN PROFITABILITY AND ETHICS**

### **Summary**

*As for applying the knowledge from EU law, the author points out two tendencies affecting company law in the context of sustainability. The first one is the legal duty of the companies to incorporate the statement of purpose, which is no longer limited to profit. The second one is the corporate duty of care in line with ESG standards as well as the corporate purpose. It is an integral part of a company's business and culture. Having in mind French, German or Dutch law, directors are expected to promote long-term business success, to take care of the open list of stakeholders' interests and to apply corporate due diligence standards. Thought leaders, however, generally describe ESG as a business strategy that creates long-term stakeholder value by addressing social, economic, and environmental opportunities and risks that are material to a company. Preservation as well as environmental protection is one of the biggest challenges that modern generations will have to face. The term green transition has been coined as an expression of the efforts to ensure the transition to a sustainable business model in order to preserve the ecosystem and the planet as such. Non-financial reporting plays a very important role in the green transition process. Integral part of the EU agenda remains the discussion about corporate directors' duties in the context of human rights as well as environmental risks. There is no doubt that the key word of the new corporate governance paradigm is risk.*

**Key words:** ESG. – Sustainable Corporate Governance. – Corporate Social Responsibility. – Non-financial Reports. – Green Transition. – Due Diligence.

Датум пријема рада: 7. 7. 2024.

Датум прихватања рада: 27. 8. 2024.

УДК: 347.988:3.077.3(497.11)

CERIF: S 111

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_24303A

др Вук ЦУЦИЋ\*

ванредни професор Универзитета у Београду – Правног факултета,  
Србија

## „СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ“ КОД СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

### Сажетак

Сукоб надлежности у управном поступку јавља се кад се два органа изјасне као надлежни (позициони сукоб) или ненадлежни (непозициони сукоб) за поступање у истој управној ствари. Проциси који одређују органе који су надлежни за решавање сукоба надлежности садрже одређене нејасноће, које могу бити пројумачене као преклапање надлежности за решавање сукоба надлежности, с једне, и изразне у погледу надлежности за решавање сукоба надлежности између одређених категорија субјеката управе, с друге стране. У том смислу се у раду говори о „сукобу надлежности“, у првом случају „позитивном“, а у другом „непозитивном“. Није реч о правим сукобима надлежности, јер они могу настати тек поводом конкретне управне ствари, већ о нејасним и недореченим нормама које уређују или пројумачују да адекватно уреде надлежности за решавање сукоба надлежности, чиме могу довести до проблема при одређивању органа надлежног за решавање сукоба надлежности.

**Кључне речи:** Сукоб надлежности. – Надлежности у управном поступку. – Управни поступак. – Уставни суд.

---

\* Електронска адреса аутора: [vukcusic@ius.bg.ac.rs](mailto:vukcusic@ius.bg.ac.rs).  
ORCID ID 0000-0002-8373-5613

## I Увод

*Sed quis custodiet ipsos custodes?* „Али, ко чува чуваре“ или ко надзира оне који надзире, ко контролише контролоре? Саркастични напис римског песника Јувенала, настао је у контексту спречавања прељубе. Песник се питао ко ће надгледати пратиоце младих дама, оне који су задужени да чувају њихову чедност. Ко ће осигурати да они не буду заведени и корумпирани?<sup>1</sup> Упркос оригиналној, цитат је своје заслужено место нашао у контексту јавне политике, стварања механизма за очување демократије и владавине права од оних који би их злоупотребом (све) моћи оскрnavили.

Цитирано питање постављамо и у овом раду, али у контексту права, конкретно управног поступка. Сваки правни поступак мора функционисати као складна целина процесних радњи. Да би се то осигурало, морају се створити механизми који ће отклањати различите врсте препрека на које се у поступку може наићи. Таквих механизма у управном поступку не мања. Примера ради, институт изузећа обезбеђује отклањање стварне или потенцијалне пристрасности овлашћених службених лица која воде поступак. Слично томе, механизам решавања претходног питања омогућава да се правне ствари ван надлежности органа који одлучује о управној ствари расправе у циљу благовременог и правилног решавања управне ствари. Посебну врсту датих механизма представљају правна средства, која осигуравају правилност рада органа јавне управе.

Посебну врсту механизма чији циљ је омогућавање несметаног одвијања управног поступка чине правила за одређивање надлежности, укључујући овде централно (мада не и једино које се разматра) питање – правила о решавању сукоба надлежности. Сукоб надлежности може да буде позитиван, онда кад више органа претендује да буде надлежно за вођење и одлучивање у одређеном управном поступку, или негативан – онда кад више органа одриче своју надлежност за решавање одређене управне ствари. Релевантни прописи одређују органе који су надлежни да разреше сукоб надлежности онда кад се он јави. Одређују ко је тај који чува склад између органа, пресецајући све чворове, сва неразумевања у погледу поделе послова између различитих органа, која, захваљујући несавршености језика којим се норме пишу и несавршености лица која их пишу, морају у пракси настати.

Али, шта ако не знамо ко су чувари? Ко ће сукобе надлежности међу њима разрешити? Прецизније, прво питање које је искрсло у пракси

1 Steve Theodore, What does the Latin phrase „Quis custodiet ipsos custodes“ mean?, доступно на адреси: <https://www.quora.com/What-does-the-Latin-phrase-Quis-custodiet-ipsos-custodes-mean>, 5. 8. 2024.



јесте питање ко разрешава сукоб надлежности између органа државне управе и органа јединица локалне самоуправе у управном поступку. Да ли то чини Влада, сагласно Закону о државној управи (ЗДУ)<sup>2</sup> или, пак, Уставни суд, а на основу одредаба Устава<sup>3</sup> и Закона о Уставном суду.<sup>4</sup> Дакле, реч је о „позитивном сукобу надлежности“ за решавање сукоба надлежности.

Додајмо наведеном и питање са почетка текста. Али, ко чува чуваре? Шта се ради у ситуацији кад је орган који разрешава сукоб надлежности, у одређеним случајевима, у истом рангу са онима о чијем сукобу надлежности одлучује? Шта ако је орган надлежан за решавање сукоба надлежности један од оних у сукобу? Постоји ли сукоб интереса? Све то може проистећи из одредбе ЗДУ која Владу чини надлежном за решавање сукоба надлежности између органа државне управе и ималаца јавних овлашћења, а у одсуству норме која би рекла ко је тај ко решава сукоб надлежности између органа државне управе и Владе, кад се она јавља као орган који одлучује у управном поступку. Да ли ту постоји „негативни сукоб надлежности“ за решавање сукоба надлежности?

Ваља нагласити да се у раду не говори о правом сукобу надлежности, јер он може настати тек у конкретном поступку. Због тога је термин „сукоб надлежности“ стављен под наводнике. Ту се ради о нејасним и недореченим нормама које уређују или пропуштају да адекватно уреде надлежност за решавање сукоба надлежности, што у крајњој линији доводи до правне несигурности, а може да доведе до проблема при одређивању органа надлежног за решавање сукоба надлежности.

Редови који следе покушавају да дају одговоре на постављена питања. Одговорима претходи излагање правила о одређивању надлежности у управном поступку.

## **II Правила о решавању сукоба надлежности у управном поступку**

Надлежност је право и дужност одређеног органа да, узимајући у обзир врсту посла (стварна надлежност) и територију (месна надлежност), поступа у одређеној управној ствари. Правила о одређивању надлежности у управном поступку садржана су у различитим прописима, како оним системског карактера, као што су Закон о општем

2 Закон о државној управи – ЗДУ, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018.

3 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

4 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 09/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015, 10/2023 и 92/2023.

управном поступку (ЗУП),<sup>5</sup> ЗДУ, Закон о локалној самоуправи (ЗЛС),<sup>6</sup> тако и у непребројивим прописима који уређују посебне управне области. Одредбе релевантне за решавање сукоба надлежности у управном поступку налазе се и у Уставу. Правила о надлежности су когентног карактера. Она не зависе од воље органа и странака. ЗУП изричито прописује да се стварна и месна надлежност органа не могу мењати договором органа, органа и странака или самих странака (чл. 36 ст. 1 ЗУП). Супституција (преузимање) и делегација (уступање) надлежности другом органу дозвољени су искључиво ако је то законом предвиђено, то јест, орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено (чл. 36 ст. 3 ЗУП).

ЗУП прописује два механизма за одређивање органа који ће поступати у управној ствари у ситуацији кад постоји више претендата на положај надлежног органа или сумња у погледу надлежности. То су сукоб и стицај надлежности. Сукоб надлежности постоји онда кад се два органа изјасне као надлежни или ненадлежни за поступање у истој управној ствари (чл. 38 ст. 1 ЗУП). У првом случају је реч о позитивном, а у другом о негативном сукобу надлежности. Обе врсте сукоба надлежности су штетне – позитивни ствара несклад у раду органа, те нерационално ангажује расположиве ресурсе (време и новац), док негативни ствара правну несигурност за странку и доводи до ускраћивања могућности остварења и заштите њених права и на закону заснованих интереса.<sup>7</sup> Стицај постоји онда кад је истовремено више органа стварно<sup>8</sup> и месно надлежно за поступање у истој управној ствари (чл. 35 ст. 1 ЗУП). Дакле, разлика између сукоба и стицаја надлежности је у томе што код стицаја сви органи јесу заиста (стварно и месно) надлежни, док код сукоба је само један од њих надлежан.<sup>9</sup>

Начини решавања сукоба и стицаја надлежности су различити.

5 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023.

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

7 Зоран Лончар, „Сукоб надлежности у управном поступку“, *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, бр. 3/1998, 81, 89.

8 Наведена одредба говори само о месној надлежности, а и рубрум изнад чл. 35 ЗУП гласи „Месна надлежност више органа“. Ипак, подразумева се да се одредба односи на органе који обављају исту врсту послова, то јест, који имају исту стварну надлежност, али на различитој територији. Раздвајање месне надлежности органа који имају различиту стварну надлежност не би имало смисла.

9 Зоран Томић, *Ојшће управно право*, Београд, 2018, 295.

Стицај надлежности нема за циљ да отклони опасност од решавања управне ствари од стране ненадлежног органа (позитиван сукоб надлежности) или опасност од ускраћивања права и правних интереса странке (негативни сукоб надлежности). Сврха препознавања и уређивања стицаја надлежности је у избегавању паралелног вођења поступака и настанка супротстављених одлука надлежних органа у истој управној ствари.<sup>10</sup> Стога су и правила за решавање стицаја надлежности једноставнија. Прописује се да ће надлежан бити орган који је први покренуо поступак, изузев ако се органи друкчије споразумеју (чл. 35 ст. 1 и 2 ЗУП).

Сукоб надлежности – централна тема рада – разрешава се ангажовањем трећег органа, који није у сукобу, а који је, по правилу, виши у односу на органе у сукобу, како би одредио који од њих треба да води поступак. ЗУП не уређује надлежност за решавање сукоба надлежности, већ искључиво поступак решавања сукоба надлежности у управном поступку. Поступак за решавање сукоба надлежности покреће се предлогом органа који се последњи изјаснио (не)надлежним или предлогом странке чија управна ствар је предмет поступка (чл. 38 ст. 2 ЗУП). Овлашћење странке за покретање поступка решавања сукоба надлежности нарочито је битна код негативног сукоба надлежности, где је мања вероватноћа да ће органи бити вољни да исти иницирају.<sup>11</sup> Орган који је прописом одређен да одлучи о сукобу надлежности, то чини у року од 15 дана од подношења предлога, тако што одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа (чл. 38 ст. 3 ЗУП). О сукобу надлежности се решава закључком,<sup>12</sup> те се таква одлука не може непосредно побијати, већ искључиво употребом правног средства против решења којим је поступак окончан (чл. 146 ст. 1, 3 и 4 ЗУП).

Од значаја за решавање сукоба надлежности су и правна средства којима се последице одлучивања ненадлежног органа отклањају. То се може учинити применом редовних правних средстава – жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору – због повреде правила поступка (чл. 158 тач. 5 ЗУП и чл. 24 ст. 1 тач. 3 Закона о управним споровима<sup>13</sup>). Стварна и месна ненадлежност органа који је донео решење

10 Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о ошћием уйравном йосйуйку*, Београд, 2017, 62.

11 Драган Милков, *Уйравно йраво II – Уйравна делайносй*, Нови Сад, 2012, 98.

12 То није видљиво из саме норме која уређује сукоб надлежности (чл. 38 ЗУП), већ из одредбе чл. 146 ст. 1 ЗУП, која прописује да је закључак управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад ЗУП-ом није одређено да се доноси решење.

13 Закон о управним споровима, *Службени йласник РС*, бр. 111/2009.

представљају основ за употребу и ванредног правног средства у управном поступку – поништавања коначног решења (чл. 183 ст. 1 тач. 1, 7 и 10 ЗУП).

Надлежност органа за решавање сукоба надлежности одређена је ван ЗУП-а, у Уставу и посебним законима – ЗДУ и ЗЛС.

Чл. 58 ЗДУ прописује да сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада, док сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе. Органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарстава (управе, инспекторати и дирекције) и посебне организације (секретаријати и заводи) (чл. 1 ст. 2 ЗДУ).<sup>14</sup> Имаоци јавних овлашћења су органи аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, јавна предузећа, јавне установе, јавне агенције и друге организације којима су законом поверени поједини послови државне управе (чл. 4 ЗДУ). При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, а Влада и органи државне управе и после поверавања послова државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање (чл. 51 ЗДУ). Дакле, органи државне управе сами разрешавају интерни сукоб надлежности између својих организационих јединица, док је Влада та која разрешава сукобе надлежности који се јаве међу органима државне управе и са њима уподобљених ималаца јавних овлашћења.

Сукоб надлежности између судова и других државних органа, укључујући органе државне управе и имаоце јавних овлашћења, решава Уставни суд (чл. 167 ст. 2 тач. 1 Устава).<sup>15</sup> За надлежност Уставног суда за решавање сукоба надлежности релевантне су и одредбе чл. 167 ст. 2 тач. 2–4 Устава, према којима је Уставни суд надлежан и за решавање сукоба надлежности: 1) између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе; 2) између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе; и 3) између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе. Поступак решавања сукоба надлежности пред Уставним судом уређен је Законом о Уставном суду (чл. 68–74).

На нивоу територијалне аутономије, сукоб надлежности решава Покрајинска влада. Покрајинска влада решава сукоб надлежности

14 Министарства, органи у саставу министарстава, као и највећи број посебних организације одређени су Законом о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023.

15 Закон о Уставном суду прописује да Уставни суд решава о сукобу надлежности између државних и других органа, у складу са Уставом (чл. 46 тач. 2).

између органа и организација покрајинске управе, других организација и служби аутономне покрајине.<sup>16</sup>

За сукобе надлежности на нивоу локалне самоуправе меродавна је одредба чл. 62 ЗЛС, која прописује да општинско веће решава сукоб надлежности између општинске управе и других предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских управа за поједине области и да начелник општинске управе, односно начелник управе за поједине области решава сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица. Сагласно чл. 66 ст. 1 ЗЛС,<sup>17</sup> *mutatis mutandis* важи за градско веће и начелника градске управе.

### III „Позитивни сукоб надлежности“ код сукоба надлежности у управном поступку

Ко решава сукоб надлежности између органа државне управе, с једне, и органа јединица територијалне аутономије или органа локалне самоуправе, с друге стране? Ко решава сукоб надлежности између органа територијалне аутономије и локалне самоуправе? Ко решава сукоб надлежности између органа различитих јединица територијалне аутономије или различитих јединица локалне самоуправе?

Према Уставу, то чини Уставни суд. Наиме, чл. 167 ст. 2 тач. 2 Устава прописује да сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе решава Уставни суд. Тачка 3 истог члана прописује да Уставни суд решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, а тачка 4 да решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.

ЗДУ даје другачији одговор. Тај пропис утврђује надлежност Владе за решавање сукоба надлежности. Сагласно чл. 58 ст. 1 ЗДУ сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада. Наиме, органи државне управе су републички органи, а

16 Чл. 31 тач. 19 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинској влади, *Службени листи АП Војводине*, бр. 37/2014. Ова одредба важи за органе АП Војводине. На нивоу АП Косова и Метохије питање треба да буде уређено посебним законом који ће бити донет по поступку предвиђеном за промену Устава (чл. 182 ст. 2 Устава).

17 Према тој одредби органи града обављају послове предвиђене тим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града.

међу имаоце јавних овлашћења спадају органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (чл. 4 ЗДУ).

Да ли је онда одредба чл. 58 ст. 1 ЗДУ неуставна?

То је један од два могућа одговора. Према том тумачењу је увек кад се појави сукоб надлежности између републичких органа, с једне, и органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, с друге стране, или сукоб надлежности само између потоњих, надлежан Уставни суд. То би значило да је чл. 58 ст. 1 ЗДУ у складу са Уставом само у делу у којем прописује надлежност Владе за решавање сукоба надлежности између органа државне управе.

Делује да је то став и Уставног суда. Тако стоји у одлуци<sup>18</sup> којом је Уставни суд решио сукоб надлежности између једног органа државне управе и једног органа јединице локалне самоуправе. Спорно је било питање надлежности за одлучивање о жалби на одлуку Градске пореске управе града Крагујевца (реч је о локалној пореској администрацији – органу јединице локалне самоуправе) у стварима накнаде за коришћења грађевинског земљишта. Настао је негативни сукоб надлежности кад су се Градско веће града Крагујевца и Министарство финансија – Сектор за другостепени порески и царински поступак – Одељење за другостепени порески поступак Крагујевац огласили ненадлежним за поступање у датој ствари. Уставни суд је, лаконски, констатовао „да постоји негативан сукоб надлежности између републичког органа и органа јединица локалне самоуправе за чије решавање је, сагласно одредби члана 167 став 2 тачка 2 Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.“ Дакле, без обзира на то које врсте послова јединице локалне самоуправе се предмет тиче – изворних или поверених<sup>19</sup> – за установљивање надлежности Уставног суда за решавање сукоба надлежности довољно је да су у сукобу органи различитих јавноправних ентитета, у конкретном случају, републички и орган јединице локалне самоуправе.

Друго тумачење, за које држимо да је исправно, јесте оно према којем наведене одредбе нису несагласне, већ комплементарне. Према датом тумачењу, за одређивање надлежности за решавање сукоба надлежности није значајно само којем јавноправном ентитету орган припада – Републици, аутономној покрајини, општини, граду или граду

18 Решење Уставног суда бр. 160/2019 од 23. јануара 2020. године, доступно на адреси: <https://ustavni.sud.rs/cms/view.php?id=157&startfrom=0&action=1&OznakaPredmeta=&BrojPredmeta=&GodinaPredmeta=&DatumOdlukeOd=&DatumOdlukeDo=&OsporeniClanStav=&OsporeniAkt=&PodnosilacUZ=&VrstaNadleznostiId%5B%5D=142&VrstaNadleznostiId%5B%5D=140&VrstaNadleznostiId%5B%5D=141&PravnaOblastId=&sortBy=dateDESC&keywords=&Html=&HtmlType=1>, 7. 8. 2024.

19 Детаљно о изворним и повереним пословима, вид. Предраг Димитријевић, Зоран Лончар, Дејан Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020, 75–77.

Београду – него и у којем својству се дати орган јавља. Органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе могу да обављају послове из своје изворне надлежности или поверене послове државне управе. Чл. 51 ЗДУ прописује да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе,<sup>20</sup> а Влада и органи државне управе и после поверавања послова државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање. Управо то разликовање омогућава паралелно постојање цитираних одредби Устава и ЗДУ.

Ако један орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности поводом послова из своје изворне надлежности, онда то питање треба да решава Уставни суд, јер ту се, заправо, разматра шире питање расподеле надлежности између различитих јавноправних ентитета, то јест републичког, покрајинског и локалног нивоа власти.

Ако то није случај, ако орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности са органом државне управе обављајући поверене послове државне управе, за чије извршење и након поверавања Влада и органи државне управе задржавају одговорност, онда је за решавање сукоба надлежности надлежна Влада. Ту су дати органи уподобљени са органима државне управе<sup>21</sup> и Влада решава сукоб надлежности у „свом дворишту“. Нема никакве дилеме у погледу нивоа власти којем дата врста надлежности, то јест, послова припада. Све су то послови државне управе, припадајући републичкој власти, које је законодавац ради делотворнијег и економичнијег обављања поверио одређеном органу јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе.

Таквим тумачењем се даје смисао свим нормама које су наведене у претходном одељку рада. Сагледане кроз дату призму, правила о надлежности за решавање сукоба надлежности, потпуније и прегледније, изгледају на следећи начин:

- Уставни суд (чл. 167 ст. 2 тач. 2–4 Устава) решава сукобе надлежности: 1) између органа државне управе и органа јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе, под условом да се поставило питање везано за обављање изворног посла јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе (чл. 167 ст. 2 тач. 2 Устава); 2) између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, под условом да је питање

---

20 Најважнија разлика између ове две врсте послова је у степену контроле који над њиховим обављањем имају централни (републички) органи управе, *Ibid.*, 75.

21 Лазо Костић, *Административно право*, Београд, 2000, 647.

везано за обављање изворног посла јединице локалне самоуправе; 3) између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе, под условом да је питање везано за обављање неког од њихових изворних послова.

- Влада (чл. 58 ст. 1 ЗДУ) решава сукоб надлежности: 1) између органа државне управе и органа јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе, под условом да се поставило питање везано за обављање повереног посла државне управе; 2) између различитих органа јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе, под условом да се поставило питање везано за обављање повереног посла државне управе.
- Покрајинска влада (чл. 31 тач. 19 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинској влади) решава сукоб надлежности између органа и организација покрајинске управе, других организација и служби аутономне покрајине, под условом да се поставило питање везано за обављање изворног посла аутономне покрајине.
- Општинско / градско веће (чл. 62 и 66 ст. 1 ЗЛС) решава сукоб надлежности између општинске / градске управе и других предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине / града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских / градских управа за поједине области, под условом да се поставило питање везано за обављање изворног посла локалне самоуправе.

Из изложеног се види да се додавањем критеријума врсте послова које обављају органи јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе све одредбе о надлежности за решавање сукоба надлежности добијају пуни смисао и уклапају се без пресека.

Додајмо на крају да је Уставни суд одлучио о сукобу надлежности иако је реч о повереном послу државне управе.<sup>22</sup> Стога држимо да је

22 Наведена врста посла, уређена у чл. 2а Закона о пореском поступку и пореској администрацији (*Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 и 138/2022), означена је као поверени посао државне управе у Јединственом попису послова на локалном нивоу власти (област: Финансије, бр. 12), који је израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе, доступно на адреси: <https://mduls.gov.rs/obavestenja/jedinstveni-popis-poslova-na-loklanom-nivou-vlasti/?script=lat>, 8. 8. 2024. У литератури



поменути сукоб надлежности требало да разреши Влада на основу чл. 58 ст. 1 ЗДУ.

#### **IV „Негативни сукоб надлежности“ код сукоба надлежности у управном поступку**

„Негативни сукоб надлежности“ за решавање сукоба надлежности је негативни сукоб надлежности који прети да се јави онда кад није прописано правило за решавање сукоба надлежности одређених органа јавне власти.

Прво што упада у очи јесте недостатак норме о надлежности за решавање сукоба надлежности између покрајинских органа, с једне, и органа јединица локалне самоуправе у ситуацији кад се сукоб јавио у предмету који се тиче изворних послова покрајинске управе који су, сагласно одредби чл. 4 ст. 2 ЗЛС, поверени јединици локалне самоуправе. Аналогно одредби чл. 58 ЗДУ, сукоб надлежности би требало да се сматра интерним сукобом за чије је решавање надлежна Покрајинска влада.

Прописи који уређују надлежност за решавање сукоба надлежности изоставили су у потпуности једну категорију органа јавне власти – независне државне органе, нарочито независна контролна тела, попут Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичке комисије за јавне набавке, Државне ревизорске институције.<sup>23</sup> Ту су и независне организације попут Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности и Народне банке Србије. Нека од њих одлучују и у управном поступку (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичка комисије за јавне набавке, Комисија за заштиту конкуренције, Комисија за хартије од вредности, Народна банка Србије). Поменута тела могу да се нађу у сукобу надлежности не само међусобно, већ и са другим органима јавне власти.<sup>24</sup> Како се смисао оснивања независних тела и организација огледа у њиховој независности у односу на политичко-извршну власт, то јест Владу, не би било

---

се, такође, среће став да право на финансијску самосталност територијално децентрализованих јединица није њихово изворно право. Вид. Слободан Орловић, „Елементи покрајинске аутономије: право на уређивање органа, финансије, акте и заштиту“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2024, 115.

23 Марко Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018.

24 Као пример можемо навести област дигиталне имовине, где је законодавац предвидео подељену и преклопљену надлежност Народне банке Србије и Комисије за хартије од вредности, без давања јасних параметара, нити одређивања надлежности за решавање евентуалних сукоба надлежности. Вук Цуцић, „Надзор у области дигиталне имовине“, *Право и привреда*, бр. 2/2023, 362–362.

примерено да иста одлучује о сукобу надлежности (ово, наравно, не важи за случај кад наведене организације обављају поверене послове државне управе). Сматрамо да би Уставни суд, узимајући у обзир његов положај и постојећи правни оквир, био погодна инстанца за решавање сукоба надлежности у које би биле укључене независна тела и организације, а ван послова које обављају као поверене послове државне управе.

Последње, а правно и политички најшкакљивије питање је надлежност за решавање сукоба надлежности у којима је једна страна политичко-извршно тело одговарајућег јавноправног ентитета – Влада, Покрајинска влада и општинско / градско веће – а друга један од субјеката управе чије сукобе надлежности они решавају (органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, кад обављају изворне послове). Реч је о органима којима је поверено решавање сукоба надлежности, а који могу да се нађу у улози органа који решава у првостепеном, односно другостепеном управном поступку, те самим тим, органа који може доћи у сукоб надлежности са другим субјектом управе.

Разматрање наведеног отвара три питања. Да ли Влада (а важило би, *mutatis mutandis* и за друга политичко-извршна тела) може бити у сукобу надлежности са органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у управном поступку? Ако може, да ли би требало прописати правни механизам за решавање сукоба надлежности? Ако би, ко би за решавање таквих сукоба надлежности требало да буде надлежан?

Прво питање извире из одредбе којом је уређено ванредно правно средство у управном поступку под називом поништавање коначног решења. Применом датог правног средства, другостепени орган или надзорни орган може на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење, између осталог, ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а решење није донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку (чл. 183 ст. 1 тач. 7 ЗУП). Овде се ради о релативној стварној ненадлежности – ситуацији кад је орган управе решио управну ствар која није у његовој надлежности.<sup>25</sup> Ову ситуацију треба разликовати од апсолутне стварне ненадлежности (чл. 183 ст. 1 тач. 1 ЗУП), која се јавља кад је у управном поступку одлучено о нечему што уопште није управна ствар.<sup>26</sup>

Али, ако Влада одлучи о управној ствари за коју није надлежна, онда не може да дође до поништавања коначног решења. Отуд извире

25 Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, 695.

26 Предраг Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2022, 396–397, фн. 172. Димитријевић сматра поделу на апсолутну и релативну стварну ненадлежност излишном због тога што се у оба случаја ради о озбиљној повреди законитости. *Ibid.*

питање да ли је наведеном нормом Влади дато опште право на преузимање (супституцију) надлежности других субјеката управе. Сматрамо да није. Држимо да се том нормом не дерогира одредба чл. 36 ст. 3 ЗУП, у којој стоји да орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено. Такво овлашћење није дато Влади ни ЗУП-ом, нити Законом о Влади.<sup>27</sup> ЗДУ садржи одредбу којом на општи начин уређује преузимање повереног посла. Чл. 56 ЗДУ прописује да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, као и да ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана. То овлашћење није дато Влади, већ органима државне управе. Чак и кад би се аналогичном датом одредбом применила на Владу, на пример, у оним стварима у којима поступа као другостепени орган у односу на органе државне управе или имаоце јавних овлашћења, опет се не би могло тврдити да је реч о општем овлашћењу за преузимање поверених послова, јер су услови за преузимање строго ограничени на хитну потребу за отклањањем опасности по одговарајуће јавне интересе.

Решење Владе које је донето у управној ствари за коју она није надлежна могло би се оспоравати тужбом у управном спору, као редовним правним средством.<sup>28</sup> Законодавац је сматрао да таква повреда ипак није толико озбиљна да би могла да се успешно напада ванредним правним средствима.<sup>29</sup>

На питање да ли би требало прописати правни механизам за решавање сукоба надлежности у којима је један орган политичко-извршно тело, јасан одговор пружа Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.<sup>30</sup> Већ на самом почетку Стратегије, при одређењу визије и општег циља, наводи се да је

---

27 Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014, 44/2014 и 30/2018.

28 Жалбу у управном поступку, због позиције Владе у систему извршне власти, не би било могуће изјавити.

29 Управноправна литература не нуди објашњење за овакав став законодавца. Вид.: Н. Стјепановић, 695–696; З. Томић, 345; Д. Милков, 245; П. Димитријевић, 395; Драган Васиљевић, Зорица Вукашиновић Радојичић, *Управно право*, Београд, 2019, 374.

30 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, *Службени гласник РС*, бр. 42/2021 и 9/2022.

један од циљева деполитизована и професионализована државна управа и да ће се процес реформе јавне управе заснивати, између осталог, на начелима деполитизације и професионализације<sup>31</sup> (ова два начела су прва наведена).<sup>32</sup> Илузорно би било говорити о деполитизованој и професионализованој јавној управи уколико би политичко-извршна тела могла да без ограничења и последица преузимају послове из надлежности других субјеката управе. Не само да би се ту јавили ризици преузимања и одлучивања у управним стварима на основу принципа политичког опортунитета, већ би проблематично било и то што је упитно постојање правничких и стручних знања међу члановима тих политичко-извршних тела (нарочито општинских и градских већа) неопходних за решавање свих врста управних ствари.

Одговор на треће питање, а из разлога већ поменутих код независних контролних тела и независних организација (положај и постојећи правни оквир), сматрамо да би Уставни суд био погодна инстанца за решавање ових сукоба надлежности.

## V Закључак

Сукоб надлежности постоји кад се два органа изјасне као надлежни (позитивни сукоб) или ненадлежни (негативни сукоб) за поступање у истој управној ствари. Поступак решавања сукоба надлежности један је од правних механизма који омогућава несметано и правилно спровођење управног поступка. Законодавац је ЗУП-ом и Законом о Уставном суду уредио поступак решавања сукоба надлежности (покретање поступка, рокове, отклањање последица радњи ненадлежног органа), док је органе надлежне за решавање сукоба надлежности одредио у Уставу, ЗДУ, ЗЛС и Покрајинској скупштинској одлуци о Покрајинској влади.

Прописи који одређују органе који су надлежни за решавање сукоба надлежности садрже одређене нејасноће, које могу бити протумачене као преклапање надлежности за решавање сукоба надлежности, с једне, и празнине у погледу надлежности за решавање сукоба надлежности између одређених категорија субјеката управе, с друге стране. У том смислу се у раду говори о „сукобу надлежности“, у првом случају „позитивном“, а у другом „негативном“. Није реч о правим сукобима

31 Принципи деполитизације и професионализације јавне управе се преклапају, јер оба теже отклањању или смањењу утицаја политике на рад државних и јавних службеника. Зорица Вукашиновић Радојичић, Дејан Вучетић, *Професионализација јавне управе у Србији*, Београд, 2021, 3.

32 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, одељак II.

надлежности, јер они могу настати тек поводом конкретне управне ствари. Због тога је термин „сукоб надлежности“ стављен под наводнике. Реч је о нејасним и недореченим нормама које уређују или пропуштају да адекватно уреде надлежност за решавање сукоба надлежности, чиме могу довести до проблема при одређивању органа надлежног за решавање сукоба надлежности.

„Позитиван сукоб надлежности“ уочен је у пракси Уставног суда. Наиме, Уставни суд је себе у једном предмету сматрао надлежним да разреши сукоб надлежности између органа државне управе и органа јединице локалне самоуправе, на основу одредбе чл. 167 ст. 2 тач. 1 Устава, према којој је надлежан за решавање сукоба надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе. На основу ст. 3 и 4 истог члана Устава, Уставни суд је надлежан да разреши и сукобе надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.

ЗДУ даје другачији одговор. Тај пропис утврђује надлежност Владе за решавање сукоба надлежности. Сагласно чл. 58 ст. 1 ЗДУ сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења – решава Влада. Наиме, органи државне управе су републички органи, а међу имаоце јавних овлашћења спадају органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (чл. 4 ЗДУ).

Сматрамо да наведене одредбе нису међусобно несагласне, те да чл. 58 ст. 1 ЗДУ није неуставан, већ да је при одређивању надлежности за решавање сукоба надлежности потребно размотрити још један елемент – у којем својству се орган јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе јавља у конкретној управној ствари. Чл. 51 ЗДУ прописује да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Управо то разликовање омогућава паралелно постојање цитираних одредби Устава и ЗДУ. Ако један орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности поводом послова из своје изворне надлежности, онда то питање треба да решава Уставни суд, јер ту се, заправо, разматра шире питање расподеле надлежности између различитих јавноправних ентитета, то јест, републичког, покрајинског и локалног нивоа власти. Ако то није случај, ако орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности са органом државне управе обављајући поверене послове државне управе, онда је за решавање сукоба надлежности надлежна Влада, јер су ту дати органи уподобљени са органима државне управе.

„Негативни сукоб надлежности“ у управном поступку јавља се у три ситуације у којима није прописано ко је надлежан за његово решавање. Није прописано ко решава сукобе надлежности: 1) између покрајинских органа, с једне, и органа јединица локалне самоуправе у ситуацији кад се сукоб јавио у предмету који се тиче изворних послова покрајинске управе који су поверени јединици локалне самоуправе; 2) између независних државних органа и организација (попут Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичке комисије за јавне набавке, Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Народне банке Србије), с једне стране, и других субјеката управе, с друге стране, као и између самих независних органа и организација; 3) између политичко-извршних тела одговарајућих јавноправних ентитета – Владе, Покрајинске влада и општинских / градских већа, с једне стране, и субјеката управе чије сукобе надлежности они решавају (органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, кад обавлају изворне послове), с друге стране.

Сматрамо да би у у првом случају сукоб надлежности требало да решава Покрајинска влада, а да би код друга два, узимајући у обзир његов положај и постојећи правни оквир, Уставни суд био погодна инстанца за решавање сукоба надлежности.

### Коришћена литература

- Васиљевић Драган, Вукашиновић Радојичић Зорица, *Управно право*, Београд, 2019. (Vasiljević Dragan, Vukašinović Radojičić Zorica, *Upravno pravo*, Beograd, 2019)
- Вукашиновић Радојичић Зорица, Вучетић Дејан, *Професионализација јавне управе у Србији*, Београд, 2021. (Vukašinović Radojičić Zorica, Vučetić Dejan, *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, Beograd, 2021)
- Давинић Марко, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018. (Davinić Marko, *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Beograd, 2018)
- Димитријевић Предраг, Лончар Зоран, Вучетић Дејан, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020. (Dimitrijević Predrag, Lončar Zoran, Vučetić Dejan, *Pravo lokalne samouprave*, Beograd, 2020)
- Димитријевић Предраг, *Управно право*, Ниш, 2022. (Dimitrijević Predrag, *Upravno pravo*, Niš, 2022)

- Костић Лазо, *Административно право*, Београд, 2000. (Kostić Lazo, *Administrativno pravo*, Beograd, 2000)
- Лончар Зоран, „Сукоб надлежности у управном поступку“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 3/1998. (Lončar Zoran, „Sukob nadležnosti u upravnom postupku“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 3/1998)
- Милков Драган, *Управно право II – Управна делатност*, Нови Сад, 2012. (Milkov Dragan, *Upravno pravo II – Upravna delatnost*, Novi Sad, 2012)
- Орловић Слободан, „Елементи покрајинске аутономије: право на уређивање органа, финансије, акте и заштиту“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2024. (Orlović Slobodan, „Elementi pokrajinske autonomije: pravo na uređivanje organa, finansije, akte i zaštitu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1/2024)
- Стјепановић Никола, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978. (Stjepanović Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, Beograd, 1978)
- Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017. (Tomić Zoran, Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 2017)
- Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2018. (Tomić Zoran, *Opšte upravno pravo*, Beograd, 2018)
- Theodore Steve, What does the Latin phrase „Quis custodiet ipsos custodes“ mean?, доступно на адреси: <https://www.quora.com/What-does-the-Latin-phrase-Quis-custodiet-ipsos-custodes-mean>, 5. 8.2024.
- Цуцић Вук, „Надзор у области дигиталне имовине“, *Право и привреда*, бр. 2/2023. (Cucić Vuk, „Nadzor u oblasti digitalne imovine“, *Pravo i privreda*, br. 2/2023)

**Vuk CUCIĆ, PhD**

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

## **“CONFLICT OF JURISDICTION” IN THE CONFLICT OF JURISDICTION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

### **Summary**

*A conflict of jurisdiction in administrative proceedings occurs when two authorities declare themselves competent (positive conflict) or not competent (negative conflict) to act in the same administrative matter (case). The regulations that determine the authorities responsible for resolving conflicts of jurisdiction contain certain ambiguities, which can be interpreted as overlapping jurisdiction for resolving conflicts of jurisdiction, on the one hand, and gaps in terms of jurisdiction for resolving conflicts of jurisdiction between certain categories of administrative entities, on the other hand. In this sense, the paper talks about the ‘conflict of jurisdiction’, in the first case ‘positive’, and in the second ‘negative’. We are not talking about real conflicts of jurisdiction, because they can arise only with respect to a specific administrative matter, but about vague norms that regulate or fail to adequately regulate jurisdiction for resolving conflicts of jurisdiction, which can lead to problems in determining the authority responsible for resolving conflicts of jurisdiction.*

**Key words:** *Conflict of Jurisdiction. – Jurisdiction in Administrative Proceedings. – Administrative Proceedings. – Constitutional Court.*

Датум пријема рада: 13. 8. 2024.

Датум исправке рада: 9. 9. 2024.

Датум прихватања рада: 15. 9. 2024.



УДК: 347.731.1:669.21/.23 ; 340.5:339.13.053.2

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_24304A

др **Ранко СОВИЉ**\*

виши научни сарадник Института друштвених наука, Београд,  
Србија

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ БЕРЗИ ПЛЕМЕНИТИХ МЕТАЛА У УПОРЕДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ\*\*

### Сажетак

*У годинама економских и геополитичких криза и глобалне инфлације примећан је тренд пораста изражње за елеменим металима који имају све зајаченију улогу као инструменти диверзификације инвестиционог портфеља и као средство обезбеђења. Стога је полазна основа предметног истраживања анализа правног режима организовања и пословања берзи елемених метала у упоредном законодавству. Применом компаративне и нормативне методе, у раду ће се критички сагледати основна правна обележја берзи елемених метала, правни положај и организација најзначајнијих берзи елемених метала у свету, њихова правила пословања, као и надлежности органа у чијем је делокрућу пословања обављање надзора над тржишном елемених метала. Дакле, циљ предметног истраживања је размајрање значаја организовања и пословања берзи елемених метала узимајући у обзир*

\* Електронска адреса аутора: [soviljpeca@gmail.com](mailto:soviljpeca@gmail.com); [rsovilj@idn.org.rs](mailto:rsovilj@idn.org.rs).  
ORCID ID 0000-0002-4048-8528

\*\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука за 2024. годину који подржава Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

*да несавесно, нејошћено и нејтранспарентно половање на јржишћу йлеменићих метала може изазвати нејошћивне йоследице како йо уче-  
снике на јржишћу, йако и йо йривреду и друшћиво у целини у случају  
значајнићих јржишћих йоремећаја.*

**Кључне речи:** *Племенићи метали. – Злато. – Берза йлеменићих метала. – Лондонска берза йолуја. – Трјовина йлеменићим металима.*

## I Увод

Током историје племенити или драгоцени метали су били изузетно цењени, првенствено због реткости, због чега су имали високу економску вредност. Управо оскудица племенитих метала, као и њихова употреба у индустријским процесима (нпр. аутомобилској и електронској индустрији, производњи накита), али и денталној медицини допринела је њиховој великој потражњи и у савременом друштву. За разлику од прошлости када су племенити метали играли централну улогу у глобалној економији, с обзиром на то да су многе валуте биле фиксиране за вредност злата, као у случају златног стандарда, данас, након краха Бретонвудског споразума, злато и други племенити метали добијају све већу улогу инвестиционог инструмента.<sup>1</sup> Насупрот minulим вековима када су се племенити метали користили као средство плаћања и обављали функцију тезаурисања богатства, данас драгоцени метали представљају поуздану инвестицију. Предност инвестирања у злато наспрам инвестирања у серијске хартије од вредности (акције, обвезнице, записе и сл.) огледа се у томе што не постоји ризик банкротства или неизвршења преузетих обавеза од стране емитента. С друге стране, инвестирање у злато и друге племените метале не доноси никакав приход у виду камате или дивиденде. Упркос томе, вредност племенитих метала расте у временима економских и геополитичких криза и глобалне инфлације, када камате опадају на глобалном нивоу, односно када националне привреде упадају у рецесију. Стога се злато и остали племенити метали третирају као инструмент заштите од неизвесности,

1 У раздобљу након II светског рата успостављен је Бретонвудски споразум, према коме се вредност сваке валуте одређивала у односу према америчком долару, а вредност долара била је одређена према злату – једна унца злата вредела је 35 америчких долара. Након пада Бретонвудског споразума 1971. године укинута је конвертибилност америчког долара за злато, што је имплицирало препород глобалног тржишта капитала, као и слободну трговину златом на светским берзама. Емилија Бекер, „Економски аспекти глобализације“, *Привредна изградња*, бр. 3–4/2005, 139–140.

а такође имају значајну улогу као инструмент диверзификације инвестиционог портфеља, али и као средство обезбеђења.<sup>2</sup>

На основу претходно наведеног, полазна основа предметног истраживања јесте анализа правног режима организовања и пословања берзи племенитих метала у упоредном законодавству. Сходно томе, применом компаративног и нормативног метода, у раду ће се, најпре, критички сагледати основна правна обележја тржишта племенитих метала, а затим правни положај и организација берзи племенитих метала, њихова правила пословања, као и услови под којима је допуштена трговина племенитих метала, али и надлежности органа у чијем је делокругу послова обављање надзора над трговином племенитих метала. Стога је циљ предметног истраживања разматрање значаја организовања и пословања берзи племенитих метала у свету узимајући у обзир да не-савесно, непоштено и нетранспарентно пословање на тржишту племенитих метала може изазвати негативне последице како по учеснике на тржишту, тако и по привреду и друштво у целини у случају значајнијих тржишних поремећаја. Услед ограничености обима рада, на крају истраживања укратко ће се указати на правну неопходност уређивања трговине племенитим металима у домаћем правном поретку.

## II Основна правна обележја берзи племенитих метала

Берза племенитих метала може се одредити као посебно организовано тржиште, где се у тачно дефинисано време (берзански састанак) окупљају трговци с циљем закључивања различитих трговинских послова у вези са пријемом и испоруком племенитих метала. У питању је место на коме се траже, односно нуде племенити метали и где се у зависности од понуде и потражње формира њихова цена.<sup>3</sup> Правно посматрано, берза племенитих метала заправо је правом уређена организација, која се под строгим надзором државе (званичног државног органа на тржишту) бави организовањем купопродаје на велико предмета (злато и други племенити метали) које је примила у своју котацију.<sup>4</sup>

Берза племенитих метала послује по основу одређених принципа, између осталог: 1) стандардизација предмета котације – што подразумева унапред тачно дефинисане особине предмета трговине одређене по врсти и квалитету (нпр. прописана финоћа коју предмет мора имати).

---

2 Nikola Fabris, Milutin Ješić, „Are Gold and Bitcoin a Safe Haven for European Indices?“, *Journal of Central Banking Theory and Practice*, Vol. 12, Nr. 1/2023, 28.

3 Ранко Совиљ, *Правни положај инвестиционих групава на тржишту кинијала*, Београд, 2023, 17.

4 Небојша Јовановић, *Берзанско право*, Београд, 2009, 38–39.

Спецификација предмета трговине подразумева доступност следећих информација, као што су датум, локација, састав и облик метала. Сврха стандардизовања јединица мере количине котиране робе јесте олакшавање упоређивања постигнуте цене и промене курса. 2) Као и свака берза, и берза племенитих метала мора бити организационо, просторно и технички опремљена како би ефикасно обављала своју делатност.<sup>5</sup> Сходно томе, берза мора организовати складиштење, односно омогућавање испоруке робе до и од берзе, као и физичко складиштења ако је интерним правилима предвиђено трговање племенитим металима у физичком облику; 3) повезивање продајних и куповних налога на берзи; 4) Клиринг систем који омогућава концентрацију ликвидности на тржишту; 5) Интегритет берзе који се постиже и одржава путем система дозвола за регистрована складишта / трезоре у складу са спецификацијом предметне робе.<sup>6</sup>

На тржиште племенитих метала, као и на свако друго тржиште утичу понуда и потражња за одређеним предметом трговине, али и бројни други чиниоци, попут геополитичких криза, немира или ратова, глобалне инфлације, рецесије или економског раста. У економској литератури је уочен тренд да у годинама након великих економских криза и рецесија привреда праћених падом бруто домаћег производа расте потражња за златом и другим племенитим металима.<sup>7</sup> Након светске економске кризе 2008. године, дошло је до наглог повећања потражње за златом и осталим племенитим металима на глобалним тржиштима, као последица поремећаја на тржишту хипотекарних кредита и забринутости за стабилност банкарског сектора од стране већине земаља. У том моменту, злато и други племенити метали постали су веома атрактивне инвестиције.<sup>8</sup> Наиме, разлог велике потражње, а самим тим и пораста цене злата, огледа се у доминантној куповини злата и других племенитих метала од стране улагача и трговаца како би заштитили свој капитал у односу на неизвесност која је владала на тржиштима хартија од вредности.

Племенити метали представљају робу, односно производе који могу да се испоруче у физичком облику. *A contrario*, термински уговори

5 *Ibid.*, 41.

6 Тијана Ивковић, *Њујоршка берза са њосебним осврћом на њржиштие мейала*, мастер рад, Универзитет Сингидунум, Београд, 2012, 64.

7 Vladimir Živanović, „The Impact of Changes in the Base and Precious Metals Prices on Credit Risk Factors“, *Megatrend revija – Megatrend Review*, Vol. 17, Nr. 2/2020, 47.

8 У прилог томе наводимо податак да је у периоду од октобра 2008. године цена злата скочила са 682 долара по унци на 1006 долара по унци у фебруару 2009. године. Сафет Куртовић, Јадранка Ђуровић Тодоровић, Борис Сиљковић, „Атрактивност инвестирања у злато као сигурну имовину“, *Економски хоризонти*, бр. 12/2010, 156.

о продаји племенитих метала представљају нестандартизоване уговоре о продаји према унапред утврђеној цени, код којих дужност испоруке и исплата цене треба да се изврше договореног дана у будућности.<sup>9</sup> У свету постоји осам племенитих метала који су предмет трговине на светским тржиштима – злато, сребро, платина, паладијум, иридијум, родијум, рутенијум и осмијум.<sup>10</sup> Свим наведеним племенитим металима допуштено је трговати на берзи, међутим злато је најтраженије за трговање због своје ликвидности и историјске вредности.<sup>11</sup> Инвеститори могу трговати племенитим металима у различитим формама – трговина племенитим металима у физичком облику (нпр. купопродаја златних полуца и/или кованог новца), путем фјучерс уговора, форвард уговора и спот уговора, опцијским уговорима, куповином/продајом акција компанија које се баве истраживањем и/или производњом племенитих метала, инвестирањем у фондове којима се тргује на берзи (*Exchange Traded Funds – ETF*).<sup>12</sup>

Када се говори о организованој трговини племенитих метала у физичком облику, првенствено се подразумева инвестирање у полуге или ковани новац. Инвестирање и трговина племенитих метала у физичком облику првенствено се односи на злато и сребро, према платина и паладијум могу бити доступни у физичком облику, али се ређе инвестира када су у физичком облику. Берзе које организују

---

9 Небојша Јовановић, Вук Радовић, Мирјана Радовић, *Компанијско право – Право привредних субјеката*, Београд, 2023, 655.

10 Иако је познат преко 200 година, тек након процеса кристализације осмијума од стране швајцарских научника 2013. године, осмијум је постао тражен на тржишту племенитих метала. Услед велике густине и јединствене кристалне структуре, овај племенити метал готово је немогуће фалсификовати, што представља битно својство, посебно у кризним временима. Тржиште осмијума регулисано је на основу принципа ексклузивности која гарантује сигурност инвестирања у осмијум. Швајцарска лабораторија за кристализацију обезбеђује „природну“ ексклузивност с обзиром на то да је једина институција у свету која спроводи поступак кристализације. Друго, ексклузивност обезбеђује економску сигурност, будући да сваки комад кристалног осмијума који напусти швајцарску лабораторију је сертифициван, измерен и скениран у немачком Институту за осмијум у јужној Немачкој. Високи стандарди контроле квалитета обезбеђују да сваки комад овог племенитог метала одговара критеријумима на тржишту инвеститора, али и у производњи накита. Љуба Јакић, „Осмијум – најновији племенити метал у успону“, *Банкарско*, бр. 4/2021, 170–172.

11 Ваља напоменути да је Законом о робним берзама, којим се уређује пословање робних берзи у домаћем праву, робним берзама изричито забрањено да тргују племенитим металима. Закон о робним берзама, *Службени гласник РС*, бр. 52/2019, чл. 10 ст. 3.

12 Дијана Марковић Бајаловић, „Трговина златом на развијеним тржиштима“, *Зборник ајсџракаја са XXXII Сусрећа правника у привреди Србије: Пословно право и изазови одрживог развоја* (ур. Татјана Јевремовић Петровић), Београд, 2024, 37.

трговину племенитим металима одређују тежину полуга и финоћу која је прихватљива за испоруку на датом тржишту.<sup>13</sup> Према томе, племенити метали се мере и цене у финој, односно тројној унци (која је добила назив по средњовековном граду Троји на северу Француске). Тројна унца износи 31.1034768 грама.<sup>14</sup> На вредност злата у физичком облику утиче немали број чинилаца који одређују вредност, као што је, на пример, у случају златног кованог новца, заступљеност злата у самом новцу. Подразумева се да је вредност већа што је већи садржај злата, мада се неретко дешава да вредност може бити велика иако ковани новац не садржи 100% злато. Томе могу допринети на пример, старост, стање, потражња на тржишту, реткост, обрада, дизајн или ковани знак. Финоћа злата мери се у каратима.<sup>15</sup> Берзе које организују трговину златом и сребром у физичком облику повезују произвођаче, рафинерије и централне банке са улагачима. Ове берзе махом послују као спот тржишта, што указује да се плаћање обавља одмах при испоруци робе. Учесници на берзама племенитих метала су инвестициона друштва, односно брокери и дилери који посредују у трговини између произвођача и крајњих купаца, односно улагача. Такође, на тржишту учествују и банкарски који финансирају трансакције са златом.<sup>16</sup>

Трговина ЕТФ-овима омогућава приступ тржишту злата без поседовања злата у физичком облику. ЕТФ је пул инвестиционих хартија од вредности који је креиран тако да прати цену одређених сировина или групе хартија од вредности.<sup>17</sup> ЕТФ-овима се тргује на берзи као са акцијама. Емитенти и трговци истичу као предност трговине ЕТФ-овима диверзификацију портфеља, пореску ефикасност, транспарентност трговине и ниже трошкове за пружене услуге инвеститорима.<sup>18</sup> Већина ЕТФ-ова има покриће у виду златних полуга које су складиштене у трезорима. Највећи ЕТФ у Сједињеним Америчким Државама је *SPDR Gold Shares*, познат и као *GLD* који је листиран на Њујоршкој берзи још од 2004. године, а њиме се тргује и на *NYSE Arca* од 13. децембра 2007. године.<sup>19</sup>

13 *Ibid.*, 38.

14 Т. Ивковић, 67.

15 Злато од 24 карата је чисто злато, 22-каратно злато садржи 22/24, односно 91,6% злата, 18-каратно злато садржи 18/24, односно 75% злата, док 14-каратно злато садржи 14/24, односно 58,3% злата. Т. Ивковић, 67.

16 Д. Марковић Бајаловић, 38.

17 *Ibid.*

18 Laurent Deville, „Exchange Traded Funds: History, Trading, and Research“, *Handbook of Financial Engineering* (eds. Constantin Zopounidis, Michael Doumpos, Panos M. Pardalos), New York, 2008, 67.

19 Т. Ивковић, 91.

Осим наведеног, инвеститори могу куповати, односно продавати акције компанија које се баве истраживањем и/или производњом племенитих метала. Преко 300 компанија које се баве златом су листиране и јавно тргују на америчким берзама. Неке од компанија чијим акцијама племенитих метала се може трговати су *Eldorado Gold Corporation*, *Agnico-Eagle Mines Limited*, док се акцијама паладијума може трговати путем *Stillwater Mining Company*.<sup>20</sup> Већина трансакција обавља се електронским путем или телефоном. Улагачима који се определе да инвестирају на овај начин одговара чињеница да на вредност акција утиче цена злата и да не морају да инвестирају у злато у физичком облику. На цену акција компанија које се баве истраживањем и/или производњом злата утичу бројни чиниоци попут: профитабилности компаније; трошкова; маржи; златних резерви: географске распрострањености; исплативости рударских пројеката; оцене руде, рудника и слично. У појединим земљама, попут Немачке и Швајцарске, постоји могућност улагања у сертификате злата, који представљају власништво над златом које банка чува у име клијента. На тај начин клијент штеди на трошковима осигурања и складиштења злата. Ова пракса постојала је и у САД у другој половини 19. века, после грађанског рата, све до успостављања Федералних резерви 1913. године.<sup>21</sup>

### III Берзе племенитих метала у свету – упоредноправна анализа

#### 1. Лондонска берза племенитих метала

Трговина племенитим металима организује се на берзама широм света. Постоји неколико берзи које организују трговину племенитих метала – Лондон, Њујорк, Шангај, Токио, Цирих, Дубаи. Лондон се налази у центру глобалног тржишта племенитих метала с обзиром на вишевековну улогу у организовању трговине племенитим металима.<sup>22</sup>

20 *Ibid.*, 66.

21 *Ibid.*, 94.

22 Корени лондонског тржишта полука датирају с краја 17. века, када је Источноиндијска компанија у партнерству са Мозесом Мокатом (*Moses Mocatta*) започела испоруку злата. Прва златна грозница 1697. године допримила је злато бродовима Источноиндијске компаније из Бразила у Лондон. Овај прилив злата довео је до велике потражње за златом, што је за последицу имало оснивање лондонског трезора, који је у наредним деценијама опслуживао читаво европско тржиште. Непосредно после тога, у време када је сер Исак Њутн био господар Краљевске кованице, злато је тенденциозно било прецењено у Енглеској, што је омогућило слободнији промет у односу на сребро. Управо повећани промет златом допринео је да Енглеска има златни ковани новац, док је остатак Европе имао сребрени ковани новац све до по-

До 1987. године, надзор над Лондонском берзом племенитих метала обављала је Банка Енглеске, када је делегирала надлежност одржавања и регулисања тржишта племенитих метала тек основаном независном телу – Лондонском удружењу тржишта златних и сребрних полу-га (*London Bullion Market Association – LBMA*).<sup>23</sup> Пораст броја и врсте учесника на тржишту племенитих метала, као и доношење Закона о финансијским услугама 1986. године (*Financial Services Act*), резултирало је оснивањем Лондонског удружења тржишта полу-га 14. децембра 1987. године.<sup>24</sup> ЛБМА је међународно трговинско удружење које представља тржиште златних и сребрних полу-га, са седиштем у Лондону, али има глобалну базу клијената, укључујући већину централних банака које држе злато, инвеститоре из приватног сектора, рударске компаније, произвођаче, рафинерије.<sup>25</sup> Садашње чланство обухвата 161 компанију које су активно укључене на Лондонској берзи полу-га, укључујући и клириншке куће, банке, рафинерије и произвођаче, као и друга лица која пружају услуге на тржишту, попут консултаната, аналитичара и процењивача. Чланство обухвата укупно 24 земље. Чланство у ширем смислу обухвата пословне банке, произвођаче, рафинерије, транспортне компаније и брокерско-дилерска друштва. Пуноправно чланство односи се на компаније и друге организације које активно учествују на Лондонском тржишту полу-га. Постоје две категорије пуноправних чланова: обични чланови и тржишни снабдевачи (*market makers*).<sup>26</sup> Чланови Лондонског тржишта племенитих метала тргују међусобно, као и са својим клијентима на билатералној основи. ОТЦ тржиште (*Over-the-Counter – OTC*) омогућава далеко већу флексибилност за инвеститоре у

ловине 19. века. Осим тога, Енглеска банка је 1750. године издала Лондонску листу добрих испорука (*London Good Delivery List*) чиме је формално допустила приступ тржишту оним рафинеријама које су производиле златне полуге одређеног стандарда. London Bullion Market Association, *The Guide – An Introduction to the Global Precious Metals OTC Market*, London, 2017, 7.

23 London Bullion Market Association, *A Guide to the London Bullion Market Association*, London, 2015, 2.

24 Паралелно са Лондонским удружењем тржишта златних и сребрних полу-га, послује и Лондонско удружење тржишта платине и паладијума (*London Platinum and Palladium Market – LPPM*) које посредује између тржишта и регулатора, односно других званичних тела као што су Приходи и царине Њеног Величанства (*Her Majesty's Revenue & Customs – HMRC*). Посматрано у свим аспектима, ЛППМ представља сестринску организацију ЛБМА, осим што се његова примарна делатност односи на трговину платином и паладијумом. Повезаност ова два Удружења додатно је изражена унакрсним представљањем у међусобним одборима. London Bullion Market Association (2017), 15.

25 *Ibid.*, 9.

26 London Bullion Market Association, *A Guide to the London Precious Metals Markets*, London, 2016, 2.



поређењу са фјучерс берзом која послује са стандардизованим уговорима, датумима испоруке и локацијама поравнања.

Члан може напустити Удружење у сваком тренутку писменим обавештењем након чега престаје његово чланство у Удружењу. Осим самосталног иступања из Удружења, чланство може аутоматски престати у следећим случајевима: 1) ако члан Удружења престане са пословањем; ако над чланом буде покренут поступак стечаја; ако закључи какав споразум, план или аранжман са својим повериоцима који је противан закону и интерним правилима; ако се против члана донесе одлука о заплени његове имовине; и ако премине; 2) ако се неки од горенаведених случајева реализовао по закону земље члана изван Уједињеног Краљевства; 3) ако годишња чланарина није уплаћена у року од шест месеци од дана када се сматра да је члан примио рачун за претплату од Удружења.<sup>27</sup> Такође, Одбор Удружења може прекинути чланство било ком члану давањем писменог обавештења ако члан повреди одредбе Оснивачког акта и Статута Удружења, почини озбиљан дисциплински прекршај или својим поступањем доводи Удружење на лош глас. У том случају, чланство у Удружењу престаје доном доношења одлуке Удружења.<sup>28</sup>

Усвајањем Закона о финансијским тржиштима 2012. године, надлежност за регулисање пословања учесника на Лондонској берзи полу-га поверена је Управи за пруденцијалну регулативу (*Prudential Regulation Authority – PRA*). Управа за пруденцијалну регулативу је одговорна за пруденцијалну регулативу и пословање већине учесника активних на Лондонском тржишту полу-га. Такође, Управа за пруденцијалну регулативу блиско сарађује са Управом за финансијско понашање (*Financial Conduct Authority – FCA*), у чијој је надлежности заштита потрошача, промовисање конкурентности и јачање интегритета тржишта.<sup>29</sup>

Лондонско удружење тржишта полу-га припремило је и објавило крајем 2022. године ревидирану верзију Глобалног кодекса о племенитим металима (*Global Precious Metals Code*), након дуготрајних и опсежних консултација са учесницима на тржишту, другим представничким телима и релевантним органима. Намера доношења ревидиране верзије Кодекса јесте успостављање истоветних стандарда за све учеснике на тржишту, а не само за чланове Удружења. Глобални кодекс не намеће правне или регулаторне обавезе учесницима на тржишту нити је замена за законске прописе, већ је првенствено намењен да служи

27 London Bullion Market Association, *LBMA Memorandum and Articles for Association*, London, 2020, Article 11–12.

28 *Ibid.*, Article 13.

29 London Bullion Market Association (2015), 3.

као допуна локалним прописима и интерним правилима усвајањем најбоље праксе.<sup>30</sup> Глобални кодекс о племенитим металима поставља стандарде и најбољу праксу која се очекује од учесника на глобалном ОТЦ тржишту племенитих метала. Кодекс прокламује принципе које учесници на тржишту треба да прихвате, укључујући етичке принципе пословања, усклађеност (*compliance*), управљање ризицима, као и пословно понашање пре, током и након извршене трансакције.<sup>31</sup> Усвајање кодекса треба да допринесе даљем развоју тржишта и успостављању поверења у тржиште племенитих метала. Ово поверење је кључно за одржавање ефикасног, поштеног и транспарентног тржишта.

На Лондонском тржишту полуга учествују бројни учесници који су ангажовани по различитим основима, од произвођача и рафинерија (укључујући лица која су задужена за екстракцију, прераду, транспорт и складиштење племенитих метала у физичком облику) до потрошача, односно улагача. У ланцу трговине између произвођача и крајних купаца учествују трговци, односно брокерско-дилерска друштва која се професионално баве трговином племенитих метала, укључујући и пружање услуга посредовања, заступања и извршења налога својих клијената.<sup>32</sup> Имајући у виду различити положај учесника на тржишту племенитих метала, ревидирани Глобални кодекс настоји се применити на све учеснике на тржишту (произвођаче, трговце, купце, оператере места трговања и сл.). Иако не постоји универзални приступ „једна величина за све“ с обзиром на различитост учесника, усвајањем Кодекса претендује се успостављање најбољих пракси за одговорно поступање и трговање на Лондонској берзи племенитих метала.<sup>33</sup>

## 2. Њујоршка робна берза – COMEX

Робна берза COMEX (*Commodity Exchange*), централна берза за фјучерсе злата и сребра, основана је 1933. године у Њујорку спајањем четири мање берзе – Националне берзе метала, Њујоршке берзе гума, Националне берзе свиле и Њујоршке берзе коже.<sup>34</sup> Насупрот Лондонској берзи полуга која организује трговину на ванберзанском тржишту, америчка берза племенитих метала COMEX примарно је тржиште фјучерса и опција за трговање племенитим металима, преваходно златом и

30 London Bullion Market Association, *Global Precious Metals Code*, London, 2022, 5.

31 *Ibid.*, 4.

32 Н. Јовановић, 114.

33 London Bullion Market Association (2022), 5.

34 CME Group, Restated Certificate of Incorporation of Commodity Exchange, Inc. Under Section 805 of the Not-for-Profit Corporation Law.

сребром. Организована трговина фјучерсима злата датира још од 31. децембра 1974. године. COMEX представља огранак Њујоршке робне берзе (*New York Mercantile Exchange – NYMEX*) којима од 2008. године управља *CME Group* из Чикага (*Chicago Mercantile Exchange – CME*). *CME Group* представља водеће и најразноврсније глобално тржиште метала.<sup>35</sup> Трговина племенитим металима обавља се електронским путем, али је задржана и непосредна трговина у просторијама берзе у Њујорку. Дневно се на тржишту COMEX закључи преко 400.000 фјучерс уговора и опција, што чини ово тржиште најликвиднијом берзом племенитих метала на свету. Управо, велики обим дневних активности глобалних трговаца на берзи утиче на формирање цена племенитих метала на другим тржиштима широм света. *CME Group* омогућава својим клијентима више врста фјучерс уговора и опција, попут стандардних уговора, али и мини и микро уговора. COMEX организује трговину фјучерсима злата изражених у доларима који износе 100 унци за пун фјучерс уговор, 50 унци за мини фјучерс уговор и 10 унци за микро фјучерс уговор.<sup>36</sup> На тај начин клијентима се оставља могућност избора уговора који одговара њиховим потребама, чиме се смањује потенцијални ризик улагања. Имајући у виду да су ови уговори финансијски приступачнији клијентима, смањује се ризик неочекиваних тржишних флукуација.

Постоје две категорије чланова на берзи COMEX: чланство у NYMEX-у и чланство у COMEX-у. Само чланови на Њујоршкој робној берзи (NYMEX) имају право гласа, као и друга права и привилегије прописана Њујоршким законом о непрофитним корпорацијама (*New York Not-For-Profit Corporation Law – NPCL*). С друге стране, број чланова COMEX-а ограничен је на 772. С обзиром на то да права чланова COMEX-а нису регулисана Њујоршким законом о непрофитним корпорацијама, њихова права уређена су Статутом берзе COMEX.<sup>37</sup>

У племените метале могуће је инвестирати путем *NYSE Liffe U.S.*, која се постепено развила увођењем иновација како би постала конкурентна COMEX-у. У својој понуди има фјучерсе за злато и сребро, као и опције за фјучерс уговоре који заправо представљају франшизу купљену управо од *CME Group*. Предмет трговине на *NYSE Liffe U.S.* који се односе на племените метале су: фјучерси за злато 100 унци; мини фјучерси за злато; фјучерси за сребро 5000 унци; и мини фјучерси за сребро.<sup>38</sup>

35 Т. Ивковић, 63.

36 Т. Ивковић, 92.

37 *CME Group, Commodity Exchange, Inc. Amended and Restated By-Laws, August 26, 2021, Article 1, Section 100.*

38 Т. Ивковић, 66.

### 3. Шангајска берза злата

Последње две деценије на глобалном тржишту племенитих метала све значајнију улогу у трговини преузимају берзе племенитих метала из Азије. Поред Лондона и Њујорка, трговина златом организована је и на Шангајској берзи злата (*Shanghai Gold Exchange – SGE*) која представља највећу берзу за физичко спот злато према досадашњем обиму трговања. Шангајска берза злата основана је октобра 2002. године, по систему државне одлуке (законом овлашћени државни орган оснива берзу својом одлуком). Берзу је основала Народна банка Кине по одобрењу Државног савета и под строгим надзором је Народне банке Кине.<sup>39</sup> Тржиште злата у Кини регулисано је путем малопродаје. Цене злата и квоте одређене су од стране Народне банке Кине и са другим централним органима, као и кроз увозне и извозне баријере које отежавају приступ иностраних инвеститора кинеском тржишту.<sup>40</sup>

Како би се задовољила потражња на тржишту златних полува, Шангајска берза злата осим организовања спот тржишта злата, својим клијентима пружа и друге услуге попут: клиринга, салдирања, испоруке, складиштења и отпреме злата; организовања тржишта лизинг злата које омогућава лизинг између банака и предузећа, као и међубанкарско кредитирање. Поред тога, Шангајска берза омогућава трговину злата путем терминских, своп и опцијских уговора, као и инвестирање у фондове којима се тргује на берзи (ЕТФ).<sup>41</sup>

Септембра 2014. године основана је Међународна шангајска берза злата (*Shanghai Gold Exchange International – SGEI*) која је у потпуном власништву Шангајске берзе злата.<sup>42</sup> Основна делатност Међународне берзе је да омогући страним инвеститорима (институцијама и појединцима) приступ кинеском тржишту племенитих метала на основу система квота (којим се спречава прање новца и финансирање тероризма). У надлежности Међународне шангајске берзе јесте даљи развој међународног тржишта племенитих метала, управљање међународним

39 Michael Fosh, Katherine Yang, Jeffrey Yang, Peter Zaman, Kate Whelan, Matthew Yeo, *Going for Gold – an introduction to the Shanghai International Gold Exchange*, Reed Smith, January 2019, доступно на адреси: <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2019/01/going-for-gold-an-introduction-to-the-shanghai-international-gold-exchange>, 10. 6. 2024, 1.

40 С. Куртовић, Ј. Ђуровић Тодоровић, Б. Сиљковић, 159.

41 Michael Fosh *et al.*, 1.

42 Такође, Шангајска берза злата у сарадњи са Кинеским друштвом за размену сребра и злата из Хонг Конга креирала је Златну везу Шангај–Хонг Конг (*Shanghai-Hong Kong Gold Connect*). Наредне, 2016. године, Шангајска берза злата покренула је шангајску референтну листу за злато, стварајући тиме прву референтну цену злата деноминираног у јуанима. *Ibid.*, 1.

члановима, као и пружање *offshore* услуга инвеститорима. Трговање на берзи укључује трговину племенитих метала у физичком облику, али и одложено трговање, форвард, своп опцију и лизинг.

Међународна шангајска берза је организација заснована на чланству са два основна типа чланова: домаћи чланови и међународни чланови. Домаћи чланови укључују финансијске чланове, генералне чланове, власничке чланове и посебне чланове. Домаће чланство се може пренети. Брокерске (налогопримачке) услуге се могу понудити само домаћим клијентима преко домаћих финансијских чланова или генералних чланова, а међународним клијентима преко међународних чланова типа А.<sup>43</sup> Међународни чланови укључују пуноправне чланове (чланове типа А), власничке чланове (чланове типа Б) и посебне међународне чланове. Међународно чланство се не може пренети, али се може повући, те у том случају Међународна шангајска берза враћа члану чланарину. Међународни чланови, њихови клијенти, банке и други учесници на тржишту обавезни су да поштују интерна правила које је донела Међународна шангајска берза.<sup>44</sup> Ако процени да је неопходно, Шангајска берза може ангажовати тржишне снабдеваче (маркет мејкере) ради одређене трговине или реализације одређеног уговора.<sup>45</sup>

#### 4. Токијска робна берза – ТОСОМ

Токијска робна берза (*Tokyo Commodity Exchange – TOCOM*), највећа је јапанска и једна од најистакнутијих берза робних фјучерса у Азији. Токијска берза је мешовита продуктна (робна) берза будући да организује електронску трговину племенитим металима, нафтом, гумом и пољопривредним производима. Нуди фјучерс и опције уговора за племените метале (злато, сребро, платина и паладијум); енергија

43 *Ibid.*, 2.

44 Shanghai Gold Exchange, Trading Rules of Shanghai Gold Exchange, Article 5, доступно на адреси: <https://en.sge.com.cn/upload/file/201904/02/TbJKa4htgWiGTqJJ.pdf>, 10. 6. 2024.

45 Да би Шангајска берза признала статус тржишног снабдевача, члан мора да испуни одређене услове: 1) да поседује најмање 50 милиона јуана или противвредност у иностраној валути; 2) да буде рангиран међу водећим члановима на Берзи; 3) да поседује агенцију и квалификовано особље (упознато са важећим прописима и интерним тржишним правилима); 4) да има усвојен план имплементације за тржишно снабдевање, као и развијена правила интерне контроле и управљања ризицима; 5) да има адекватну инфраструктуру која је способна да континуирано снабдева тржиште недостајућом робом и толерише ризике; 6) да има ангажовано особље задужено за истраживање и анализирање тржишта племенитих метала; 7) да води евиденцију о евентуалним злоупотребима закона и интерних прописа у последње три године. Shanghai Gold Exchange, Measures for the Administration of Market Makers of the Shanghai Gold Exchange, Article 6.

(сирова нафта, бензин, керозин и гасно уље); природни каучук и пољопривредне производе (соја, кукуруз). Токијска берза основана је 1984. године спајањем Токијске берзе текстила, основане 1951. године, Токијске берзе гума и Токијске берзе злата.<sup>46</sup> Од 2008. године, Токијска робна берза послује као акционарско друштво. Октобра 2019. године Група јапанских берза (*Japan Exchange Group*) преузела је власништво над Токијском робном берзом. Берза омогућава инвеститорима да тргују фјучерсима и опционим уговорима за злато, сребро, платину, паладијум, сирову нафту, бензин, гасно уље, керозин и гуму. Злато, платина, сирова нафта и гума су биле робе са највећим обимом трговања у 2020. години.<sup>47</sup> Токијска робна берза углавном организује трговину робе коју је могуће физички испоручити након трансакције.

У Јапану је трговина племенитим металима регулисана Законом о робним дериватима (*Commodity Derivatives Act*) и Законом о финансијским инструментима и берзи (*Financial Instruments and Exchange Act*). Оба наведена закона пружају прилично широка овлашћења саморегулације како би се обезбедила правичност трансакција на тржишту племенитих метала. Саморегулација се односи на пружање услуга на тржишту које укључују спровођење истражних радњи од стране трговаца ради усаглашености са правилима трговања и принципима поштених трансакција. То се, такође, односи и на могућност доношења интерних правила трговања која садрже одредбе о пријему робе у котацију, поступцима трговања, као и решавање спорова када до њих дође.<sup>48</sup>

## 5. Вишестрани продуктни центар Дубаи

Вишестрани продуктни (робни) центар Дубаи (*Dubai Multi Commodities Centre – DMCC*) се може похвалити изузетном инфраструктуром, од најсавременијих трезора племенитих метала по мери, преко

46 Tu Xiao, *An Empirical Analysis of Market Microstructure in Gold and Platinum Futures*, докторска дисертација, Kobe University, 2020, доступно на адреси: <https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007097>, 20. 6. 2024, 2.

47 Историјски посматрано ТОСОМ је представљао једно од најзначајнијих светских тржишта за трговање фјучерсима платине. До недавно, укупна вредност платине коју су представљали фјучерси којима се тргује на ТОСОМ-у далеко су премашили вредности на NYMEX-у. Примера ради, 2008. године годишњи обим трговине платином на ТОСОМ-у је био 4,4 пута већи у односу на NYMEX. Међутим, последњих година обим трговине на токијском тржишту је у константном паду. An Empirical Analysis of Market Microstructure in Gold and Platinum Futures, 57.

48 Kseniya I. Khachaturova, „Comparative Legal Analysis of the Powers of Commodity Exchanges and Regulators of Trade Organizers to Control the Ethical Conduct of Traders (A Study of the UK, USA, Japan, and India)“, *Energy Law Forum (Правовой енергетический форум)*, Nr. 1/2024, 78.

густе рафинеријске мреже, до објеката за производњу накита. Вишестрани робни центар Дубаи основан је 2002. године и представља мешовиту берзу и зону слободне трговине у Уједињеним Арапским Емиратима (УАЕ). Од тада организује трговину племенитим металима (злато и дијаманти); енергентима; металима (челик) и пољопривредним производима (чај, памук).<sup>49</sup> Августа 2020. године, Инвестициона компанија Дубаи (*Investment Corporation of Dubai*), државни фонд, постао је власник Вишестраног продуктног центра Дубаи након великог реструктурирања.

Године 2012. DMCC је покренуо сопствене финансијске производе, као што је Дубаи берза злата и друге робе (*Dubai Gold & Commodities Exchange – DGCX*). Дубаи берза злата је саморегулаторна организација, чије је пословање регулисано Одлуком бр. 157/Р из 2005. године.<sup>50</sup> Такође, Дубаи берза злата стекла је признање од стране бројних иностраних регулаторних тела. DGCX је придружени члан Међународне организације комисија за хартије од вредности, те признатог тела у оквиру Управе за финансијске услуге Дубаија (*Dubai Financial Services Authority – DFSA*), УАЕ. Пословање Дубаи берза злата и друге робе потпада под надлежност Управе за хартије од вредности и робе (*Securities and Commodities Authority – SCA*), савезног регулаторног тела у УАЕ.<sup>51</sup> Управа је основана 2000. године у складу са Савезним законом бр. 4 и представља јавни орган који има надзорна и извршна овлашћења неопходна за обављање својих функција. Управа је регулаторно тело за тржиште хартија од вредности и тржишта роба у УАЕ. Основни циљ Управе је да омогући инвестирање у различите производе на начин који служи интересу националне економије успостављањем основа за транспарентно и праведно пословање између различитих инвеститора. DGCX је добио статус признатог тела под Регулаторном управом за финансијске услуге (*Financial Services Regulatory Authority – FSRA*). Такође, Дубаи берза злата је добила статус признатог тржишног оператера према Закону о хартијама од вредности и фјучерсима од стране Монетарне управе Сингапура. Тиме је омогућено DGCX-у да одобри чланство брокерима са седиштем у

49 Alison Romney Eyring, Angeline Lim, Tania Danish, „Dubai Multi Commodities Centre Authority (DMCC): the transformation of a government-linked firm in Dubai“, *Emerald Emerging Markets Case Studies*, Vol. 4, Nr. 6/2014, 3.

50 Dubai Gold & Commodities Exchange, The Authority’s Board Decision No. (157/R) of 2005 Concerning the Regulations as to Listing and Trading of Commodities and Commodities Contracts, доступно на адреси: [https://www.dgcx.ae/application/files/5816/2503/9147/DECISION\\_No.\\_157\\_R\\_OF\\_2005\\_CONCERNING\\_THE\\_REGULATIONS\\_AS\\_TO\\_LISTING\\_AND\\_TRADING\\_OF\\_COMMODITIES\\_AND\\_COMMODITIES\\_CONTRACTS.pdf](https://www.dgcx.ae/application/files/5816/2503/9147/DECISION_No._157_R_OF_2005_CONCERNING_THE_REGULATIONS_AS_TO_LISTING_AND_TRADING_OF_COMMODITIES_AND_COMMODITIES_CONTRACTS.pdf), 15. 5. 2024.

51 DGCX Group Compliance, Compliance Guidance, Version 3, November 2023, 3.

Сингапуру. Брокери који имају регистровано седиште у Сингапуру могу дозволити само професионалним инвеститорима и акредитованим инвеститорима, како је дефинисано Законом о хартијама од вредности и фјучерсима, да тргују на Дубаи берза злата. Поред тога, DGCX је добила дозволу од стране Израелске управе за хартије од вредности (*Israel Securities Authority – ISA*) која омогућава квалификованим израелским компанијама које тргују власничким хартијама од вредности да постану чланови DGCX и да користе њене услуге и платформе за трговање.<sup>52</sup> Члан Дубаи берзе злата може бити примљен на берзу у својству брокера или дилера. Берза може, након добијања дозволе Управе за хартије од вредности и робе, формирати и друге категорије чланства које сматра неопходним с циљем ефикаснијег функционисања и пословања Берзе.<sup>53</sup>

## 6. Индијска међународна берза полуга

Претходних година основане су још две берзе племенитих метала – у Индији и Русији. Национална берза Индије (*National Stock Exchange – NSE*) је у сарадњи са Индијским удружењем за полуге и накит (*India Bullion and Jewelers Association – IBJA*) покренула 2022. године националну златну спот берзу, познатију као Индијска међународна берза полуга (*India International Bullion Exchange IFSC Limited – IIBX*). Надзор над Индијском берзом полуга у надлежности је Централне управе за међународне финансијске услуге (*International Financial Services Centers Authority – IFSCA*) која је основана 2020. године.<sup>54</sup> Како развој и пословање берзи племенитих метала привлачи инострани капитал, савремене технологије и иновације на тржишту, циљ оснивања индијске берзе, између осталог, био је и постизање веће ефикасности и транспарентности у образовању цене злата како би се инвеститорима пружиле одређене гаранције у погледу квалитета злата којим се тргује на овој берзи.<sup>55</sup> У литератури се наводи да оснивање берзе племенитих метала у Индији има за циљ стварање такмаца Лондонској берзи племенитих метала услед дугогодишњег незадовољства методама пословања ове берзе. Имајући у виду да је Индија један од глобалних произвођача злата и уједно земља

52 DGCX – Regulatory Structure and Overview, доступно на адреси: <https://www.dgcx.ae/regulatory/overview>, 16. 5. 2024.

53 Dubai Gold & Commodities Exchange, DGCX BY-LAWS, Version 2.6, October 2023, 18.

54 India International Bullion Exchange IFSC Limited, Exchange Rules, доступно на адреси: [https://www.iibx.co.in/download/IIBX\\_Exchange\\_Rules.pdf](https://www.iibx.co.in/download/IIBX_Exchange_Rules.pdf), 10. 5. 2024, Chapter I, Preamble, 2.

55 Shree Bhagwat, Angad Singh Maravi, Ritesh More, Deepak Chand, „Commodity Futures Market in India: Development, Regulation and Current Scenario“, *Journal of Business Management & Social Sciences Research*, Vol. 4, Nr. 2/2015, 216.



извозница, оснивањем сопствене берзе злата настоји се оснажити земља, заузимањем позиције на глобалном тржишту златних полуца.

## 7. Међународна московска берза

Крајем 2022. године, Русија је предложила оснивање сопствене берзе племенитих метала – Међународне московске берзе племенитих метала, привремено засноване на Московском светском стандарду (*Moscow World Standard – MWS*) слично Лондонској листи добре испоруке. Оснивање Московске берзе иницирано је од стране Евроазијске економске комисије, регулаторног тела Евроазијске економске уније.<sup>56</sup> Управо, као главни разлог оснивања сопствене берзе племенитих метала, Русија истиче да Лондон и Њујорк користе вештачке праксе манипулисања тржиштем племенитих метала са циљем одржавања ниске цене племенитих метала што негативно утиче на земље извознице племенитих метала.<sup>57</sup> Поред тога, услед увођења међународних санкција Руској федерацији након избијања руско-украјинског сукоба, Лондонска и Њујоршка берза су забраниле трговину руским племенитим металима.<sup>58</sup> Ако би оснивање Московске берзе племенитих метала било подржано и од стране других земаља, великих произвођача злата попут Кине, Индије, Перуа и Венецуеле, процене су да би могли да контролишу трговину око 62% светског тржишта златних полуца.

## IV Закључак

За разлику од минулих времена када су се племенити метали користили првенствено као средство плаћања, данас драгоцени метали

56 Ronan Manly, *Moscow World Standard to Destroy LBMA's Gold Monopoly*, 2022, доступно на адреси: <https://www.bullionstar.com/blogs/ronan-manly/eurasian-alliance-plans-a-moscow-world-standard-to-destroy-lbmas-monopoly-in-precious-metals-pricing/>, 17. 5. 2024.

57 Према извештају Светског савета за злато, Руска федерација је један од највећих произвођача злата у свету, са око 330 тона у 2021. години, што представља око 9% светске производње злата. Такође, Русија поседује око 13% светских резерви злата, а један је од кључних произвођача платине и паладијума. ЛБМА и нова руска берза метала, доступно на адреси: <https://investicionozlato.rs/nova-ruska-berza-metala-konkurise-lbma-u/>, 20. 5. 2024.

58 Лондонска берза полуца скинула је са Листе (*London Good Delivery List*) све руске рафинерије злата и сребра 7. марта 2022. године. Истоветно је поступио и COMEX. ЛБМА је, такође, уклонила три руске банке са листе чланова ЛБМА непосредно по избијању ратног сукоба фебруара 2022. године. Почетком априла 2022. године, сестринска организација ЛБМА, Лондонско тржиште платине и паладијума уклонило је две руске рафинерије са своје листе добре испоруке. R. Manly, интернет извор без броја стране.

представљају поуздану инвестицију, посебно у временима економских и геополитичких криза, када опада инвестирање у финансијске инструменте или непокретности. Данас се трговина драгоценим металима организује на берзама широм света. С обзиром на вишедеценијско искуство у организовању трговине племенитих метала, у свету доминирају Лондонска берза полуа и Њујоршка робна берза – СОМЕХ. Имајући у виду вишедеценијско искуство у организовању трговине племенитих метала, као и највећи дневни обим трговине, поменуте берзе су интерним правилима детаљно уредиле трговање на берзама, пружајући заштиту улагачима и обезбеђујући стабилност тржишта племенитих метала.

У савременим условима пословања, потражња за златом и другим драгоценим металима подстакнута је бројним чиниоцима, између осталог и због употребе у различитим индустријама, попут индустрије злата и аутомобилске и електронске индустрије. Управо све већа потражња за племенитим металима подстакла је оснивање нових берзи племенитих метала, првенствено у Азији (Шангај, Токио, Дубаи и Индија). Оснивањем берзи племенитих метала у Кини, Индији и Русији, земљама које су највећи произвођачи племенитих метала и земље извознице, али и подстицање других великих земаља произвођача злата у свету, попут Венецуеле, Бразила и Перуа, да оснују сопствене берзе племенитих метала, настоје се постићи оптималнији услови пословања и равномернија дистрибуција моћи наспрам традиционалних берзи племенитих метала (Лондон и Њујорк).<sup>59</sup>

На крају, имајући у виду ограниченост обима рада, ваља указати да у домаћем правном поретку није организована трговина племенитих метала. На основу упоредноправне анализе најзначајнијих светских тржишта племенитих метала, те позитивног искуства земаља које организују њихову трговину, ваљало би размотрати питање организовања домаће берзе племенитих метала, узимајући у обзир досадашње интересовање грађана и других инвеститора. То би истовремено представљало прилику за Београдску берзу или продуктну берзу у Новом Саду да се баве организовањем трговине племенитих метала уз испуњене прописане услове и уз адекватан надзор Народне банке Србије.<sup>60</sup>

59 У прилог томе наводимо податак да су племенити метали постали предмет спора у трговинском рату између САД и Кине баш због чињенице да је у периоду између 2014. и 2017. године око 80% племенитих метала који се користе на тржишту САД увезено из Кине. Доступно на адреси: <https://investicionozlato.rs/nova-ruska-berza-metala-konkurise-lbma-u/>, 20. 5. 2024.

60 Небојша Јовановић, „О потреби берзе племенитих метала у Србији“, *Зборник ај-сѝракаѝа са XXXII Сусреѝа ѝрвника у ѝривреди Србије: Пословно ѝраво и изазови одрживоѝ развоја* (ур. Татјана Јевремовић Петровић), Београд, 2024, 24–25.

### Коришћена литература

- Бекер Емилија, „Економски аспекти глобализације“, *Привредна изградња*, бр. 3–4/2005. (Beker Emilija, „Ekonomski aspekti globalizacije“, *Privredna izgradnja*, br. 3–4/2005)
- Bhagwat Shree, Singh Maravi Angad, More Ritesh, Chand Deepak, „Commodity Futures Market in India: Development, Regulation and Current Scenario“, *Journal of Business Management & Social Sciences Research*, Vol. 4, Nr. 2/2015.
- Deville Laurent, „Exchange Traded Funds: History, Trading, and Research“, *Handbook of Financial Engineering* (Eds. Constantin Zopounidis, Michael Doumpos, Panos M. Pardalos), New York, 2008.
- Eyring Alison Romney, Lim Angeline, Danish Tania, „Dubai Multi Commodities Centre Authority (DMCC): the transformation of a government-linked firm in Dubai“, *Emerald Emerging Markets Case Studies*, Vol. 4, Nr. 6/2014.
- Živanović Vladimir, „The Impact of Changes in the Base and Precious Metals Prices on Credit Risk Factors“, *Megatrend revija – Megatrend Review*, Vol. 17, Nr. 2/2020.
- Ивковић Тијана, *Њујоршка берза са посебним освртом на тржиште метала*, мастер рад, Универзитет Сингидунум, Београд, 2012. (Ivković Tijana, *Njujorška berza sa posebnim osvrtom na tržište metala*, master rad, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2012)
- Јакић Љуба, „Осмјум – најновији племенити метал у успону“, *Банкарство*, бр. 4/2021. (Jakić Ljuba, „Osmijum – najnoviji plemeniti metal u usponu“, *Bankarstvo*, br. 4/2021)
- Јовановић Небојша, *Берзанско право*, Београд, 2009. (Jovanović Nebojša, *Berzansko pravo*, Beograd, 2009)
- Јовановић Небојша, Радовић Вук, Радовић Мирјана, *Компанијско право – Право привредних субјеката*, Београд, 2023. (Jovanović Nebojša, Radović Vuk, Radović Mirjana, *Kompanijsko pravo – Pravo privrednih subjekata*, Beograd, 2023)
- Јовановић Небојша, „О потреби берзе племенитих метала у Србији“, *Зборник ајсџракаџа са XXXII Сусрећа њрвника у њривреџи Србије: Пословно њраво и изазови одрживој развоја* (ур. Таџјана Јевремовић Петровић), Београд, 2024. (Jovanović Nebojša, „O potrebi berze plemenitih metala u Srbiji“, *Zbornik apstrakata sa XXXII Susreta prvnikia u privredi Srbije: Poslovno pravo i izazovi održivog razvoja* (ur. Tatjana Jevremović Petrović), Beograd, 2024)

- Khachaturova Kseniya I., „Comparative Legal Analysis of the Powers of Commodity Exchanges and Regulators of Trade Organizers to Control the Ethical Conduct of Traders (A Study of the UK, USA, Japan, and India)“, *Energy Law Forum (Правовой энергетический форум)*, Nr. 1/2024.
- Куртовић Сафет, Ђуровић Тодоровић Јадранка, Сиљковић Борис, „Атрактивност инвестирања у злато као сигурну имовину“, *Економски хоризонти*, бр. 12/2010. (Kurtović Safet, Đurović Todorović Jadranka, Siljković Boris, „Atraktivnost investiranja u zlato kao sigurnu imovinu“, *Ekonomski horizonti*, br. 12/2010)
- Manly Ronan, Moscow World Standard to Destroy LBMA's Gold Monopoly, 2022, доступно на адреси: <https://www.bullionstar.com/blogs/ronan-manly/eurasian-alliance-plans-a-moscow-world-standard-to-destroy-lbmas-monopoly-in-precious-metals-pricing/>, 17. 5. 2024.
- Марковић Бајаловић Дијана, „Трговина златом на развијеним тржиштима“, *Зборник ајсџракаџа са XXXII Сусређа првника у привреди Србије: Пословно право и изазови одрживој развоја* (ур. Татјана Јевремовић Петровић), Београд, 2024. (Marković Bajalović Dijana, „Trgovina zlatom na razvijenim tržištima“, *Zbornik apstrakata sa XXXII Susreta prvnika u privredi Srbije: Poslovno pravo i izazovi održivog razvoja* (ur. Tatjana Jevremović Petrović), Beograd, 2024)
- Совиль Ранко, *Правни положај инвестиционих друштва на тржишту капитала*, Институт друштвених наука, Београд, 2023. (Sovilj Ranko, *Pravni položaj investicionih društava na tržištu kapitala*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2023)
- Fabris Nikola, Ješić Milutin, „Are Gold and Bitcoin a Safe Haven for European Indices?“, *Journal of Central Banking Theory and Practice*, Vol. 12, Nr. 1/2023.
- Fosh Michael, Yang Katherine, Yang Jeffrey, Zaman Peter, Whelan Kate, Yeo Matthew, Going for Gold – an introduction to the Shanghai International Gold Exchange, Reed Smith, January 2019, доступно на адреси: <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2019/01/going-for-gold-an-introduction-to-the-shanghai-international-gold-exchange>, 10. 6. 2024.

**Ranko SOVILJ, PhD**

**Senior Research Associate at the Institute of Social Sciences, Belgrade, Serbia**

## **LEGAL STATUS OF THE PRECIOUS METALS EXCHANGE IN COMPARATIVE LEGISLATION**

### **Summary**

*In the years of economic and geopolitical crises and global inflation, there is a noticeable trend of increasing demand for precious metals, which play an increasingly prominent role as an instrument for diversifying the investment portfolio and as a security means. Therefore, the starting point of this research is the analysis of the legal regime for the organization and operation of precious metal exchanges in comparative legislation. Using a comparative and normative method, the author will critically review the principal legal characteristics of precious metal exchanges, the legal position and organization of the world's most important precious metal exchanges, their business rules and the activities of the regulatory authority that supervises the precious metals trading. Therefore, the objective of this paper is to consider the importance of organizing and operating precious metals exchanges, taking into account that unconscionable, dishonest and non-transparent operations on the precious metals market can cause negative consequences for both market participants and the economy and society as a whole in the case of significant market disruptions.*

**Key words:** *Precious Metals. – Gold. – Precious Metals Exchange. – London Bullion Market Association. – Precious Metals Trading.*

Датум пријема рада: 16. 7. 2024.

Датум прихватања рада: 15. 9. 2024.

---

# СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

---

УДК: 658.71(497.11) ; 347.9:351.712.2(497.11)

CERIF: S 111

ТИП РАДА: СТУДЕНТСКИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_24305A

**Ђорђе ТИМОТИЈЕВИЋ\***

студент мастер студија Универзитета у Београду –  
Правног факултета, Србија

## ЈАВНЕ НАБАВКЕ – ПОЈЕДИНА КЉУЧНА ПИТАЊА

### Сажетак

*У раду се анализирају поједина питања у вези са јавним набавкама уопште, као и одвијањем поступка јавних набавки и кадровима задуженим за његово спровођење. При том, најпре се полази од међународнојравној и домаћеј правној оквира поступка јавних набавки, да би се по том дејалније разрадиле и анализирале поједине одредбе домаћеј законодавства које су од значаја за правилно и квалитетно спровођење поступка набавке. Стога, у раду се посебно иажња посвећује начелима јавне набавке, Републичкој комисији за заштити права у поступцима јавних набавки као главном органу задуженом за заштити права привредних субјеката који су учесници поступка јавних набавки, професионализацији, односно стручном усавршавању службеника за јавне набавке, односу јавних набавки и јавној интереса, као и критеријумима за избор најповољније понуде и заштити конкуренције у поступку јавних набавки.*

*Циљ рада јесте да се укаже на одређена адекватна решења законске регулативе у области јавних набавки, али и поједине проблеме који се јављају приликом спровођења самој поступка набавке, уз истовремено*

\* Електронска адреса аутора: [djordjetimo@gmail.com](mailto:djordjetimo@gmail.com).

*поређење некадашњих законских решења са данашњим и изношење предлога за побољшање квалитета вођења институција јавних набавки. У раду се излажу и нека кључна питања од значаја за правилно функционисање система јавних набавки, али и начини на које се институцијски набавки може унапредити у мери која је неопходна да би се остварили његови главни циљеви и побољшала јавна политика једне државе.*

**Кључне речи:** *Јавне набавке. – Правни прописи. – Професионализација кадрова. – Јавни интерес.*

## I Увод

Под јавним набавкама се подразумевају набавка добара, услуга и радова, широк круг јавноправних субјеката који их одобравају и значајна јавна средства којима се оне финансирају. Оне обухватају најразличитије врсте набавки, од куповине канцеларијског материјала, до набавке најмодерније компјутерске опреме и изградње сложених објеката и пружања услуга.

Јавна набавка представља прибављање добара и услуга или уступање извођења јавних радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним законом.<sup>1</sup> Јавне набавке су од велике важности када је у питању пружање услуга за јавне институције и представљају стратешко оруђе за постизање кључних циљева политике: од одговорности буџета и ефикасности потрошње, до суочавања са глобалним изазовима као што су климатске промене и промовисања друштвене одговорности у глобалним ланцима снабдевања. Набавка добара, услуга и радова од стране јавних институција представља главну тржишну снагу. Државе чланице OECD (Организације за економску сарадњу и развој) просечно троше 12% свог БДП-а на јавне набавке, што значи да у просеку 29% укупних државних расхода отпада на њих.<sup>2</sup>

Циљеви јавних набавки су данас умногоме проширени на глобалном нивоу и сада укључују не само обезбеђивање једнаких услова и вредности за новац, већ и подршку ширим циљевима политике. OECD разликује примарне и секундарне циљеве јавних набавки. Примарни се састоје у прибављању добара и услуга који су неопходни ради остваривања мисије

---

1 Закон о јавним набавкама – ЗЈН, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019 и 92/2023, чл. 2 ст. 1.

2 Добросав Миловановић, „Јавне набавке и иновације“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније (2020)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2020, 201.

јавних власти на благовремен, економичан и делотворан начин. Секундарни циљеви означавају оне циљеве које јавна власт тежи да реализује у поступку јавних набавки, а пре чијег остварења је потребно најпре постићи одређене примарне циљеве. Одрживи зелени развој, развој малих и средњих предузећа, иновација, или стандарда за одговорно пословање представљају неке од уобичајених секундарних циљева чијем остварењу једна власт може тежити.<sup>3</sup> Поред непосредне куповине добара, услуга и радова, владе користе јавне набавке за унапређење ширих друштвених, еколошких и економских циљева. Уз то, све државе чланице ОЕЦД имају законодавни оквир који препознаје и дефинише параметре под којима се могу спроводити стратешке јавне набавке.<sup>4</sup>

Функције, структуре, статус унутар владе и капацитети централних тела за јавне набавке су кључни елементи које треба узети у обзир за добро функционисање система јавних набавки.<sup>5</sup> Могуће је идентификовати два скупа функција које су значајне за успешно одвијање поступка набавки – основне функције и допунске функције. Основне функције обично обухватају примарне политичке и законодавне функције, секундарне политичке и регулаторне функције, међународне координационе функције и функције праћења и процене усклађености. Са друге стране, додатне функције укључују преостале функције као што су саветодавна и оперативна подршка, објављивање и информисање и професионализација и јачање капацитета.<sup>6</sup>

Даље, законодавно регулисање јавних набавки на правилан и ефикасан начин представља један од предуслова за успостављање ваљаног система јавне политике и омогућава постављање темеља за успешно и квалитетно спровођење поступка набавки. Најзад, јасно уређен систем јавних набавки може да допринесе унапређењу квалитета јавних услуга, да умањи трошкове пословања и обезбеди ефикасну употребу јавних средстава.<sup>7</sup>

3 OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, доступно на адреси: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>, 5. 7. 2024, Section I.

4 OECD, Procurement for better value – A case study of Ireland, 2023, доступно на адреси: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca1e6c47-en.pdf?expires=1710697995&id=id&accname=guest&checksum=5B51789E9C58F0580EDA5573021812C>, 5. 7. 2024, 11.

5 OECD, Public Procurement in Malta: Building Capacity and Managing Risks, 2023, доступно на адреси: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca1e6c47-en.pdf?expires=1710704624&id=id&accname=guest&checksum=4BEF38D4022F9B41CEFD40BA8E37D4DA>, 5. 7. 2024, 14.

6 *Ibid.*

7 Драгана Дуин, Далибор Крстић, Бранко Нешић, Ненад Калуђеровић, „Ревизија сврсисходности јавних набавки буџетских корисника“, *Одговор*, бр. 3/2017, 62.



## II Улога појединих међународних организација у регулисању јавних набавки

Почев од деведесетих година XX века, на међународном плану се предузимају бројне активности које су усмерене ка стандардизацији спровођења поступака јавних набавки. У томе су значајну улогу имале Светска трговинска организација, Комисија Уједињених нација за међународно трговинско право, Светска банка, Европска унија (ЕУ) и друге међународне организације.<sup>8</sup>

Пре свега, Комисија Уједињених нација за међународно трговинско право (UNCITRAL) се у великој мери бавила трговинским трансакцијама, усвојивши већи број развојних програма у циљу успостављања новог међународног економског поретка. Поред тога, UNCITRAL је 1986. године усвојио Правни водич за закључивање међународних уговора за изградњу инвестиционих објеката и донео одлуку за приступање изради правила о међународном надметању за изградњу оваквих објеката. Рад UNCITRAL-а на регулисању јавних набавки настављен је усвајањем Модела закона о набавци робе, радова и услуга, који је настао као резултат жеље да се изгради стандардизованији и модернији концепт државне набавке.<sup>9</sup>

Светска банка је 1995. године објавила Водич у области јавних набавки намењен државама које се одреде за коришћење зајмова и кредита Светске банке. Водич је донет како би се субјекти који желе да реализују пројекте који се финансирају средствима добијеним од Светске банке информисали о уговорима које би требало закључити како би се прибавила добра, услуге или радови који су неопходни да би се конкретни пројекти реализовали. Поступак набавке треба да буде усмерен на остварење три циља: а) отвореност, која се постиже активним оглашавањем, б) једнак третман, који се остварује избегавањем дискриминисања понуђача и избором објективних критеријума на основу којих ће се доделити уговор, в) транспарентност, при чему се овај принцип у великој мери подударе са отвореношћу, с тим што се под транспарентношћу подразумевају и јасно дефинисана правна правила поступка набавке која су применљива уз могућност јавне контроле.<sup>10</sup>

Иако су јавне набавке чиниле велики проценат бруто домаћег производа држава чланица Европске економске заједнице још од њеног

---

8 Љубиша Дабић, Боса Ненадић, Владимир Ђурић, *Јавне набавке у ујоредном законодавству*, Београд, 2003, 7.

9 UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment, United Nations, New York, 1995.

10 Милорад Ивовић, Рајко Миловић, Драган Прља, *Закон о јавним набавкама са коментаром*, Подгорица, 2001, 36.

оснивања 1957. године, значајан број посебних директива које су регулисале ову област донет је тек током деведесетих година XX века. Мада су поједини оснивачки уговори у вези са европским интеграцијама поставили основна начела у материји јавних набавки, тек су посебне директиве били акти који су донети искључиво ради постизања либерализације сектора јавних набавки и успостављања чврстог начела недискриминације у том сектору.<sup>11</sup> Тако, Римским уговором (1957), Јединственим европским актом (1986), Уговором о ЕУ (1992) и Амстердамским уговором (1997) су постављене основе за изричито и непосредно регулисање материје јавних набавки.

Директиве ЕУ о јавним набавкама су успоставиле неколико кључних правила. Прво, државни уговори морају да буду доступни свим заинтересованим лицима настањеним на простору ЕУ и поступак путем којег се одобравају ти уговори мора бити транспарентан и јасан. Друго, потребно је појачати конкуренцију у свим областима јавних набавки. Треће, како би се одредбе одређене директиве примениле на конкретну јавну набавку, неопходно је да процењена вредност набавке одговара барем прописаној минималној вредности.

Директивама ЕУ није успостављен систем правила о јавним набавкама који је потпуно усклађен, јединствен и потпун, пре свега јер је државама чланицама дозвољено да пропишу сопствена правила о јавним набавкама, али тако да не изађу из оквира садржаних у директивама.<sup>12</sup> Иако су међу државама чланицама постојале разлике у погледу начина на који су одредбе директива имплементирани у њихове унутрашње правне системе, правни прописи држава чланица су се у знатној мери ускладили са одредбама директива. Томе је помогла и пракса Европског суда правде тј. његове одлуке и тумачења директива ЕУ о јавним набавкама.<sup>13</sup>

Право јавних набавки ЕУ се заснива на начелима конкуренције, једнаког третмана и забране дискриминације понуђача и транспарентности поступка. Наведена начела су прописана како би се допринело стварању заједничког тржишта, што представља један од главних циљева ЕУ. У том контексту, поједина начела се уводе како би се омогућило стварање заједничког тржишта набавки код којег ће бити отклоњене све баријере трговини, које произлазе из контекста набавки, а потичу од законодавца, наручилаца или понуђача.<sup>14</sup>

11 Љ. Дабић, Б. Ненадић, В. Ђурић, 8–10.

12 *Ibid.*, 12.

13 *Ibid.*, 13–14.

14 Вук Цуцић, *Сировођење и контрола јавних набавки*, Београд, 2020, 65.

### III Домаћи правни оквир регулисања поступка јавних набавки

Пре него што су јавне набавке по први пут биле уређене посебним законом у Србији, оне нису биле системски регулисане ни законом, ни подзаконским актима, већ су одређена питања која се тичу јавних набавки била уређена прописима који примарно регулишу другу материју (својину, изградњу објеката, буџет и сл.). Тако, пре доношења првог Закона о јавним набавкама 2002. године, питања јавних набавки у Србији су била регулисана Законом о средствима у својини Републике Србије, Законом о изградњи објеката, Законом о буџетском систему и Законом о буџету Републике Србије за 2002. годину, док је Кривичним законом Републике Србије корупција у јавним набавкама била предвиђена као посебно кривично дело.<sup>15</sup>

Закон о јавним набавкама из 2002. године је допуњен 2004. године, да би потом нови Закон о јавним набавкама био усвојен 2012. године. Он је мењан и допуњаван у два наврата 2015. године, а затим је 2019. године поново донет нови, данас важећи Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 2020. године.

Овакво готово константно доношење нових закона у области јавних набавки и њихове измене су резултат прилагођавања домаћег правног система директивама Европске уније и утицаја праксе. Један од основних циљева усвајања свих закона о јавним набавкама, почевши од првог, била је хармонизација са правом ЕУ. То важи и када је у питању важећи ЗЈН. Штавише, „потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама и другим актима ЕУ у области јавних набавки и њихово пуно спровођење у пракси“ наведено је у Стратегији развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014. до 2018. године као један од стратешких циљева реформе јавних набавки. Настојање да се српско право у области јавних набавки у потпуности хармонизује са правом ЕУ отвара могућност да се српски наручиоци, контролна тела и судови упознају са обимном праксом Европске комисије и Суда правде ЕУ која, уз већ постојеће прописе ЕУ о јавним набавкама, може послужити као основа за тумачење важећег ЗЈН.<sup>16</sup>

---

15 Љ. Дабић, Б. Ненадић, В. Ђурић, 263–265.

16 В. Цуцић, 37–38.

## 1. Начела јавне набавке

Смисао уношења одредби о начелима у правни пропис којим се регулише одређени поступак јесте да се помоћу њих пруже одређене смернице за схватање и примену прописа.<sup>17</sup>

У односу на свог претходника, важећи ЗЈН садржи детаљније и разрађеније одредбе о начелима јавне набавке, стварајући тиме основ за изградњу квалитетне и свеобухватне регулативе поступка јавних набавки.

За разлику од Закона о јавним набавкама из 2012. године, важећи ЗЈН садржи опште одредбе које се тичу начела јаве набавке.<sup>18</sup> На тај начин, члановима који уређују конкретна начела, и који, по природи ствари, садрже опште одредбе, претходи члан са одредбама још већег степена општости. Овакве одредбе представљају смернице за примену ЗЈН и, уз то, служе како би се обезбедило одвијање поступка јавне набавке у складу са другим релевантним прописима, чије је поштовање такође неопходно како би поступак набавке био максимално легитиман и делотворан. Поред тога, наведене одредбе су предвиђене и како би се сузбиле могуће злоупотребе, на шта и указује члан 5 став 2 ЗЈН у којем стоји да се јавна набавка не сме обликовати са намером избегавања примене ЗЈН или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај. Самим тим, ЗЈН имплицитно предвиђа начело забране злоупотребе овлашћења.<sup>19</sup>

Прво начело наведено у важећем ЗЈН јесте начело ефикасности и економичности. Прописивање овог начела је предуслов за успешну примену законских одредаба које се односе на конкретне фазе поступка јавне набавке, као и за његово делотворно одвијање. Реч је о конкретизацији истоветног начела општег управног поступка, тј. начела делотворности и економичности поступка.<sup>20</sup> Законодавство једне државе треба не само да у оквиру начела ефикасности и економичности пропише одређене обавезе наручиоца које ће одговарати природи и сврси поступка, већ је битно и да те обавезе буду детаљније разрађене и прецизиране одговарајућим законским одредбама које се тичу појединачних фаза поступка јавне набавке. Ефикасност се односи на успешност и целовитост

17 Зоран Лончар, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди“, *Хармонизација српској и мађарској права Европске уније*, Књига V, Нови Сад, 2017, 379.

18 ЗЈН, чл. 5.

19 В. Цуцић, 68.

20 *Ibid.*, 66.

одвијања поступка набавке. Ефикасан систем јавних набавки доприноси пружању квалитетних јавних услуга, изградњи инфраструктуре, привлачењу инвестиција, као и омогућавању несметане конкуренције на тржишту добара и услуга.<sup>21</sup> Под економичношћу се подразумева вођење поступка без одуговлачења и уз што мање трошкова, али тако да брзина одвијања поступка не спречи његово правилно и потпуно спровођење. Начело ефикасности и економичности је донекле измењено важећим Законом и прикључено му је начело заштите животне средине које је претходно важећим Законом било посебно предвиђено и детаљније разрађено. Са друге стране, важећи ЗЈН предвиђа обавезу привредних субјеката да поштују низ међународних конвенција о заштити животне средине које су посебно наведене у оквиру једног од прилога Закона. Будући да је општим одредбама о начелима предвиђена дужност поштовања наведених конвенција, као и обавеза у области заштите животне средине, законодавац је очигледно сматрао довољним да принципу заштите животне средине посвети мање пажње него што је то учињено у претходно важећем Закону.

Следеће је начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације. Оно на првом месту прописује дужност наручиоца да омогући што је могуће већу конкуренцију у поступку јавне набавке.<sup>22</sup> Затим, примећује се да је начело забране дискриминације прикључено начелу обезбеђивања конкуренције, док је према претходно важећем Закону било прописано у оквиру начела једнакости понуђача. Дискриминација је схваћена као неоправдано довођење у повољнији или неповољнији положај одређених привредних субјеката. Поред тога, наручилац не може онемогућавати неког привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке путем коришћења дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.<sup>23</sup> Међутим, наручилац може дати предност одређеним привредним субјектима у односу на друге, с тим да се такво фаворизовање заснива на циљу јавних набавки који одступа од њихове уобичајене сврхе, под којом се подразумева избор економски најповољније понуде.<sup>24</sup> Тако, наручилац може да резервише право учешћа у поступку јавне набавке за привредне субјекте чији је основни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са

---

21 Бојана Тодоровић, Никола Илић, „Правно-економска анализа корупције у јавним набавкама: Случај Србије у процесу европских интеграција“, *Право и привреда*, бр. 7-9/2018, 235.

22 ЗЈН, чл. 7 ст. 1.

23 ЗЈН, чл. 7 ст. 2.

24 В. Цуцић, 67.

инвалидитетом и привредне субјекте који за основни циљ имају друштвену и професионалну интеграцију лица у неповољном положају. Како би се за њих резервисало право учешћа, поменути привредни субјекти морају бити организовани у складу са законом којим се уређује професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом, односно социјално предузетништво.<sup>25</sup>

Уз то, важећи Закон уместо начела једнакости понуђача предвиђа принцип једнакости привредних субјеката, употребљавајући тиме шири појам у односу на свог претходника, којим је обухваћено свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове.<sup>26</sup> Под привредним субјектом се подразумевају и понуђач и кандидат. Са друге стране, претходно важећи Закон није дефинисао појам привредног субјекта, док се његово одређење понуђача у великој мери поклапало са дефиницијом привредног субјекта у важећем ЗЈН.

Начело транспарентности је свакако једно од најважнијих посматрано из угла јавног интереса, и то не само када су у питању јавне набавке, већ и низ других поступака који се спроводе у складу са правом прописаном процедуром. Следствено томе, прописивање овог принципа је неизбежно, те је он предвиђен важећим Законом, али и одредбама свих његових претходника.

Напоследку, важећи ЗЈН уводи начело пропорционалности предвиђајући да је наручилац дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне.<sup>27</sup> Прописивањем начела сразмерности се обезбеђује потпунија заштита права понуђача. Изузев тога, наручилац се обавезује да нарочито води рачуна о начину спровођења набавке и критеријумима које ће одабрати, а на основу којих ће извршити квалитативни избор привредног субјекта са којим ће уговор бити закључен. Такође, предвиђањем принципа пропорционалности, ЗЈН је усклађен са одговарајућим одредбама Закона о општем управном поступку (ЗУП) које су посвећене истоименом начелу. Стога се може закључити да је увођење поменутог начела свакако представљало значајну новину у Закону о јавним набавкама, посматрано како са аспекта правилног и делотворног спровођења поступка јавне набавке, тако и са аспекта правне сигурности.

Дакле, законском регулативом су предвиђена кључна начела којих се наручилац мора придржавати како би се поступак јавне набавке одвијао на ефикасан и недискриминаторан начин, уз остварење лојалне и фер конкуренције и поштовање других прописа који уређују материју која може бити од значаја за одређени поступак набавке.

25 ЗЈН, чл. 37.

26 ЗЈН, чл. 2 ст. 1 тач. 7.

27 ЗЈН, чл. 10 ст. 1.

## 2. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Републичка комисија) установљена је још првим Законом о јавним набавкама из 2002. године, којим је било предвиђено да Републичка комисија представља орган надлежан за одлучивање о заштити права понуђача и јавног интереса.<sup>28</sup> Важећи Закон о јавним набавкама дефинише Републичку комисију као „самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права у складу са овим законом“.<sup>29</sup> Републичка комисија је независна у институционалном, финансијском и персоналном смислу. Њена институционална независност се огледа у томе што њеног председника и чланове бира Народна скупштина на период од пет година. Републичка комисија за свој рад одговара искључиво Народној скупштини, која једина може разрешити председника или чланове Републичке комисије. Средства за рад Републичке комисије потичу из буџета Републике Србије и обезбеђују се у оквиру посебног буџетског раздела, у чему се састоји њена финансијска независност. Председник и чланови Републичке комисије не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења одлуке из надлежности Републичке комисије, а њихова персонална независност додатно је обезбеђена и одредбом о некомпатибилности њихове јавне функције са другим функцијама, дужностима и активностима.<sup>30</sup>

Међутим, значајно питање које се поставља и које ћемо детаљније разградити јесте да ли је Републичка комисија управни орган. Наиме, она одлучује о жалбама на одлуке које су донете од стране наручиоца, али може одлучивати и о захтеву за заштиту права. На основу тога се закључује да Републичка комисија поступа као другостепени управни орган који одлучује о жалби на решење у управном поступку, у случају када се пред њом нађе жалба против решења наручиоца, али и када одлучује о захтеву за заштиту права који је од стране наручиоца оцењен као неоснован или наручилац сматра да основаност навода захтева може да има за последицу поништење поступка јавне набавке у целини.<sup>31</sup> Затим, ЗЈН у члану 212 прописује сходну примену одредби закона којим се уређује управни поступак на многа питања која се могу јавити у поступцима из надлежности Републичке комисије, осим

28 Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 39/2002, чл. 128.

29 ЗЈН, чл. 188 ст. 1.

30 В. Цуцић, 134–135.

31 ЗЈН, чл. 220 ст. 1 тач. 2.

ако ЗЈН за њих не прописује друкчија решења. Дакле, првенство се даје ЗЈН – у који представља *lex specialis*, али се правне празнине попуњавају сходном применом Закона о општем управном поступку.<sup>32</sup> Поред тога, Републичка комисија одлучује у границама уредног захтева за заштиту права,<sup>33</sup> као што је и другостепени управни орган везан жалбеним наводима. Такође, попут другостепеног управног органа, Републичка комисија може одлучити да се одржи усмена расправа.<sup>34</sup> Уз то, за разлику од ранијег законског решења, према којем је Републичка комисија закључком одлучивала о формално – процесним питањима током поступка,<sup>35</sup> важећи ЗЈН предвиђа да Републичка комисија решењем одбацује захтев за заштиту права, обуставља поступак, одбацује жалбу итд.<sup>36</sup> Исто тако, претходно важећи ЗУП из 1997. године је прописивао да управни орган закључком одбацује захтев, обуставља поступак и одбацује жалбу. ЗУП из 2016. године у свим овим случајевима предвиђа доношење решења, што значи да је доношењем ЗЈН-а из 2019. године дошло до усклађивања са важећим ЗУП-ом, барем када је у питању акт којим се обуставља поступак и одбацује захтев/жалба. Следствено, захтев за заштиту права се може уподобити жалби у управном поступку.

Са друге стране, председника и чланове Републичке комисије бира Народна скупштина и Републичка комисија њој одговара за свој рад. У овоме се огледа разлика у односу на органе државне управе чији рад контролише Влада као носилац извршне власти, те се, са тог становишта посматрано, не би могло рећи да Републичка комисија представља управни орган. Међутим, према ставу судске праксе, у поступку одлучивања по захтеву за заштиту права, наручилац и Републичка комисија се налазе у улогама „класичног“ првостепеног и другостепеног органа.<sup>37</sup> Стога, Управни суд и Врховни суд стоје на становишту да није могуће да наручилац тужбом покрене управни спор против одлуке или ћутања Републичке комисије. Овакво схватање произлази из аналогне примене ЗУП-а, односно ЗУС-а, према којем првостепени орган није овлашћен да поднесе тужбу против решења другостепеног органа „због међусобног хијерархијског односа и чињенице да првостепени и другостепени орган одлучују са аспекта истог, да се налазе у истој врсти односа са другом страном која заступа уже интересе, као и да располажу суштински

32 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

33 ЗЈН, чл. 226 ст. 1.

34 ЗЈН, чл. 224.

35 Марко Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018, 192.

36 ЗЈН, чл. 226 ст. 4.

37 Добросав Миловановић, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2018, 756.



истим овлашћењима.“ Ипак, овакав став није сасвим на месту. Пре свега, наручилац и Републичка комисија се не налазе у међусобном хијерархијском односу, већ Републичка комисија представља независан и самосталан контролни орган у односу на наручиоца и подносиоца захтева за заштиту права, а поред тога, она не располаже суштински истим овлашћењима као наручилац,<sup>38</sup> који може бити, и врло често и јесте, орган државне управе. Стога, уколико је наручилац управни орган, не може се закључити да он и Републичка комисија припадају истом систему, тј. систему јавне управе, тако да се оправданост поменутог становишта судске праксе и те како доводи у питање.

Интересантно је поменути да је став судске праксе исти и када је у питању тужба коју управни орган којем је поднет захтев за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја поднесе против решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Повереник). Овде се ради о решењу којим Повереник усваја жалбу која је изјављена против решења управног органа којим је одбијен захтев странке да јој се омогући приступ одређеним информацијама од јавног значаја. Дакле, када управни орган који претходно тражиоцу није изашао у сусрет поднесе тужбу против решења Повереника којим је жалба тражиоца усвојена и органу наложено да омогући приступ траженим информацијама, Управни суд би такву тужбу одбацио због недостатка активне легитимације, управо из истих разлога због којих сматра и да наручилац није овлашћен да поднесе тужбу против одлуке или ћутања Републичке комисије. Према томе, овде се могу ставити примедбе идентичне онима које су наведене у претходном пасусу, а пре свега јер Повереник, као и Републичка комисија, представља независно и самостално контролно тело које за свој рад одговара Народној скупштини, те не припада истом систему као и управни орган који је одбио захтев за приступ информацијама, што значи да се не може рећи да орган нема активну легитимацију за покретање управног спора.

Републичка комисија има и одређена посебна овлашћења која нису својствена другостепеном управном органу. Тако, на пример, она може решењем изрећи новчану казну наручиоцу и одговорном лицу наручиоца, поништити уговор о јавној набавци (по сопственој иницијативи или на захтев подносиоца захтева или заинтересованог лица), водити првостепени прекршајни поступак за прекршаје које ЗЈН прописује и поднети предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца, уколико утврди да наручилац у поступку заштите права или прекршајном поступку, и поред изречених новчаних казни, не поступа

---

38 Д. Миловановић (2018), 756–757.

у складу са одлукама Републичке комисије или наставља са грубим кршењем закона.<sup>39</sup>

Одлука Републичке комисије је коначна и против ње се не може изјавити жалба. Против поменуте одлуке се може покренути управни спор у року од 15 дана од дана достављања одлуке подносиоцу захтева, као и у случају када Републичка комисија није донела одлуку у року који је предвиђен законом. Ипак, тужба нема одложно дејство у односу на одлуку, а ЗЈН не предвиђа могућност подношења захтева за одлагање извршења,<sup>40</sup> као што то чини Закон о управним споровима када је у питању одлагање извршења коначног решења.<sup>41</sup> Разлог се може тражити у томе што се ретко у пракси могу јавити ситуације у којима би понуђачу извршење одлуке Републичке комисије нанело штету која би се тешко могла надокнадити.

С обзиром на претходно наведено, закључује се да претежу аргументи у корист тврдње да Републичка комисија не представља управни орган, тако да се не може узети да она припада систему јавне управе.

#### IV Професионализација кадрова задужених за јавне набавке

Поступак јавних набавки повезан је и са стручним усавршавањем и напредовањем државних службеника, пре свега јер је набавка добара и услуга неопходна како би се створили услови за предузимање мера и активности које воде професионализацији кадрова. У поступку набавке добара и услуга за стручно усавршавање, органи државне управе дужни су да делују у складу са начелом ефикасности и економичности употребе јавних средстава, придржавајући се истовремено и начела обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, начела транспарентности поступка јавне набавке и начела једнакости понуђача.<sup>42</sup>

Подизање нивоа стручности и продубљивање знања и вештина службеника који се баве јавним набавкама доприноси и смањењу корупције која се, посматрано из угла јавних набавки, може дефинисати као „вертикална веза између јавног службеника који делује као купац у трансакцији и једног или више понуђача, који иступају као продавци“<sup>43</sup>

39 М. Давинић, 194–195.

40 ЗЈН, чл. 228.

41 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009, чл. 23.

42 Добросав Миловановић, Јован Ничић, Марко Давинић, *Сврху усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд, 2011, 75–76.

43 Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Блаженка Стојановић, „Унапређење система јавних набавки у циљу побољшања пословног окружења“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом ЕУ (2016)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2016, 157.

и која представља појаву која негативно утиче на спровођење поступка набавки на делотворан и целисходан начин и истовремено елиминише (у потпуности или делимично) равноправност понуђача. Дакле, развој компетенција и унапређивање знања и вештина службеника који се баве јавним набавкама су од суштинског значаја за сузбијање корупције и недозвољених договора између понуђача. Поред тога, потребно је радити на отклањању било каквих непотребних препрека за укључивање нових понуђача на тржиште различитих предмета јавних набавки.<sup>44</sup> На тај начин, стварају се услови за ефикасно остваривање начела равноправности понуђача и успостављање фер конкуренције.

Уз то, да би се корупција ставила под контролу, изузев примене уобичајених метода (рад контролних и ревизорских институција, полиције и судства), потребно је и детаљније се упознати са процесом развоја етичности „као индивидуалног својства јавних службеника“. Етичност се развија под утицајем различитих, свакодневних фактора и догађаја. Она је резултат кућног и школског васпитања, али и каснијег животног искуства.<sup>45</sup> Према томе, треба имати на уму да је сузбијање неправилности у поступку јавних набавки дуготрајан процес код којег константно постоји опасност да се постигнути напредак анулира. Према томе, стручно усавршавање службеника свакако од изузетне важности, битна је и спремност наручилаца да са што већом објективношћу приступе избору најповољнијег понуђача, што се у пракси показало као велики проблем.

Такође, правилно постављен систем стручног усавршавања је једна од главних претпоставки за успешно спровођење политике коришћења иновација како би се остварили циљеви јавних набавки. Ради се о мултидисциплинарном усавршавању, како твораца политике, тако и службеника задужених за јавне набавке. Разлози за овакво усавршавање и његов значај су вишеструки. Наиме, стечена знања и вештине представљају основ за креативно утврђивање и обликовање јавних политика, али и за одређивање начина на који јавне набавке могу да остваре своје циљеве на оптималан начин и подстакну иновације.<sup>46</sup> Релевантна знања и вештине су неопходни и за правилно састављање техничке или функционалне спецификације, јасно дефинисање критеријума за доделу уговора и што успешнију и потпунију реализацију уговора. Изузев тога, сарадња између кадрова различитих струка који су задужени за јавне набавке је кључна за правилно састављање конкурсне документације и објективан избор понуђача са којим ће се закључити уговор.

---

44 Д. Миловановић (2018), 755.

45 Драгољуб Кавран, „Професионализација јавне управе“, *Правни животи*, Том I, 2015, 660.

46 Д. Миловановић (2020), 230–231.

Дакле, стручно усавршавање и продубљивање знања и вештина службеника за јавне набавке, заједно са сарадњом између њих, представљају кључне факторе за правилно и квалитетно спровођење поступка набавке.

У домаћем законодавству, настојање да се постигне професионализација огледа се у измени члана 92 става 4 ЗЈН, која је извршена 2023. године, у оквиру Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама. Захваљујући овој измени, предвиђено је да у комисији за јавну набавку један члан мора бити службеник за јавне набавке са стеченим високим образовањем.<sup>47</sup>

Процедура јавних набавки је значајна и када је у питању избор лица, односно институције која ће организовати стручно усавршавање. С тим у вези, требало би спровести тзв. прелиминарне тендере како би се одредио круг квалификованих лица, односно институција за стручно усавршавање у одређеној области. Поменута лица и институције могли би да дају понуде у кратким роковима, док би посебан значај за квалитет стручног усавршавања имало оцењивање обављеног усавршавања.<sup>48</sup>

## V Јавне набавке и јавни интерес

Не сме се заборавити да је један од главних циљева поступка јавних набавки остварење јавног интереса. Јавни интерес чине оне вредности које се сматрају виталним у одређеном друштву у конкретном периоду. Реч је о интересима ради чијег остварења је друштво спремно да предузме све неопходне мере. У том смислу, поставља се питање како се одређују вредности које улазе у категорију јавних интереса. Постоје теорије према којима јавни интерес чине вредности које представљају интересе свих или већине припадника друштвене заједнице. Са друге стране, развиле су се теорије које као јавне интересе виде интересе припадника појединих друштвених група које успевају да се изборе да њихови интереси буду сврстани у категорију виталних вредности од стране творца јавне политике.<sup>49</sup> Мишљења су подељена и у погледу тога да ли су јавни интереси и њихово остварење потпуно или макар знатно одређени постојећим окружењем или постоји већи степен слободе избора људи када су у питању њихово обликовање и реализација.<sup>50</sup>

47 Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 92/2023, чл. 3.

48 Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, 126.

49 Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни животи*, Том II, 2010, 247.

50 Michael Hill, *The Public Policy Process*, Harlow, 2005, 43–44.

Анализа поменутих питања захтева широко разумевање економских, друштвених и политичких односа и процеса, као и услова настанка и традиције једног правног система. Сви ови елементи у међусобној интеракцији и у садејству са окружењем обликују јавни интерес и одређују начин његовог остварења.<sup>51</sup>

Код поступка јавних набавки, наручилац исказује намеру да прибави одређена добра или услуге како би омогућио несметано обављање сопствене делатности, али том приликом се мора водити рачуна о томе да се ради о добрима и услугама који служе обављању делатности које треба да служи остварењу јавног интереса. Управо делатност свих органа државне управе, али и других јавних наручилаца треба да буде усмерена на остваривање овог интереса, те том циљу треба прилагодити и употребу добара, односно коришћење услуга које се прибављају. Такође, неопходно је да наручилац има у виду и практичне резултате вршења своје делатности који су претходили опредељењу да се прибави нова, односно другачија или напреднија добра, с обзиром на то да ће тако бити омогућено да набавка добара и услуга и њихово касније коришћење допринесу остварењу јавног интереса.

„Јавни интерес представља каузу закључења уговора о јавним набавкама.“ Њега не треба схватати превише уско и приликом избора критеријума на основу којих ће се одредити најповољнија понуда морају се избећи злоупотребе које воде смањењу конкуренције или додељивању уговора одређеном понуђачу.<sup>52</sup> Унапред одређеним исходом поступка јавних набавки избегава се објективност и нарушава се остварење јавног интереса, док нарочито погрешну, и са аспекта јавног интереса лошу праксу, представља прикупљање понуда више различитих понуђача како би се формално остварио легитимитет поступка, а притом је његов исход већ претходно договорен, те је онемогућена ефективна конкуренција. Управо оваква пракса доводи до тога да се потенцијални понуђачи не укључују у надметање.

Републичка комисија је уочила бројне неправилности у вези са применом Закона о јавним набавкама од стране наручилаца које онемогућавају реализацију јавног интереса. Оне се свode на непоштовање закона и подзаконских аката приликом израде конкурсне документације, нејасну и непрецизну садржину конкурсне документације, дефинисање техничких спецификација на начин који је дискриминаторског карактера, одређивање елемената критеријума за доделу уговора противно одредбама ЗЈН-а, неправилно спроведене и необразложене или недовољно детаљно образложене стручне оцене понуда и сл.<sup>53</sup> Отклањање наведених

51 Д. Миловановић (2010), 248.

52 Д. Миловановић (2020), 186.

53 М. Давинић, 197.

неправилности представља кључан корак ка заштити и реализацији многих виталних друштвених вредности и успостављању ваљаног система јавних набавки.

Интереси јавности се остварују и кроз набавку истраживања и развоја, набавку иновације, али и набавку прилагођену иновацијама под којом се подразумевају редовне набавке које фаворизују иновативна решења. Имајући то у виду, многе земље су спровеле одређене стратегије унапређења система јавних набавки управо како би их у што већој мери искористили као инструмент за подстицање иновација. Уз то, OECD је развио систем за подршку земљама у коришћењу јавних набавки за иновације. У оквиру тог система, издвајају се различите препоруке које би требало да усмере поступке јавних набавки у земљама чланицама на подстицање иновација. Под њима се подразумевају имплементација стратешке политике са дефинисаним циљевима у било коју националну, поднационалну и регионалну иновацијску политику, успостављање правног оквира система јавних набавки, укључујући разумљиве дефиниције, смернице и шаблоне путем којих ће се олакшати његова имплементација. Затим, државама чланицама се саветује да омогуће реализацију специјалне обуке ради унапређења способности и вештина службеника, која ће бити усредсређена управо на јавне набавке за иновације и имати за циљ формирање мултидисциплинарних тимова. Коначно, предлаже се и подизање свести о неопходности спровођења поступка јавних набавки у циљу подстицања иновација, као и објављивање примера добре праксе и креирање посебне наменске платформе ради дељења знања и искустава.<sup>54</sup>

Оваквим препорукама се настоји да се државе чланице подстакну на добру праксу и када је у питању поступак јавних набавки уопште, а не само када се ради о јавним набавкама као средству за подстицање иновација. OECD инсистира и на детаљној професионализацији службеника која ће се реализовати путем организације и спровођења специјалне обуке. Таква обука, која би резултовала формирањем мултидисциплинарних тимова који би били специјализовани за јавне набавке којима се подстичу иновације, изискује велике трошкове и не може се спровести док се не испуне одређени услови. Наиме, најпре је потребно да систем јавних набавки једне државе буде већ поприлично развијен и ефикасан, као и да је корупција сведена на најмању могућу меру. Тек тада може бити речи о предузимању корака у погледу подстицања иновација и даљег унапређења већ у доброј мери развијеног система јавних набавки.

54 OECD, *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, 2017, доступно на страници: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation\\_9789264265820-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en#page1), 9. 7. 2024, 12–13.

## VI Критеријуми за избор најповољније понуде и доделу уговора

Како би се што објективније изабрала најповољнија понуда и остварио јавни интерес, неопходно је имати у виду однос цене и квалитета добра или услуге. Најповољнија понуда се може бирати само на основу критеријума који су наведени у јавном позиву и конкурсној документацији, они морају бити детаљно описани и вредновани и не смеју бити дискриминаторски.<sup>55</sup>

Критеријуми за доделу уговора су, пре доношења ЗЈН-а из 2019. године, били другачије постављени. Међутим, једнозначна пракса у погледу избора одлучујућег критеријума довела је до промене законске регулативе. Наиме, ЗЈН из 2012. године је прописивао да наручилац има право избора између два критеријума, у зависности од предмета набавке. Први је критеријум економски најповољније понуде, а други критеријум најниже понуђене цене. Без обзира на два предвиђена критеријума, наручиоци су временом почели све више да се опредељују за критеријум најниже понуђене цене, да би 2019. године он био пресудан за доделу уговора у чак 90% случајева. Овакво поступање наручилаца проузроковало је куповину најјефтинијих добара и услуга, које су слабијег квалитета. Услед тога, експлоатација некавалитетних добара почела је да изискује велике трошкове који су били много већи од оних које би наручилац сносио да је применио критеријум економски најповољније понуде.<sup>56</sup> Искључива употреба критеријума најниже цене представља и једну од највећих препрека за повећање броја иновација.

За разлику од свог претходника, важећи ЗЈН у члану 132 предвиђа обавезу наручиоца да уговор додели економски најповољнијој понуди. Затим, алтернативно су прописани критеријуми на основу којих се економски најповољнија понуда одређује. Ти критеријуми су цена, трошкови примене приступа трошковне ефикасности или однос цене и квалитета, односно трошка и квалитета који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте. Оваква законска одредба последица је прилагођавања српског права праву Европске уније, конкретно Директиви ЕУ 2014/24<sup>57</sup> која је, између осталог, посвећена и критеријумима за избор економски најповољније понуде.

55 Љ. Дабић, Б. Ненадић, В. Ђурић, 286.

56 Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Блаженка Стојановић, *Практикум за примену Закона о јавним набавкама*, Београд, 2021, 260.

57 Директива о јавним набавкама (*Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance*, OJ L 94, 28. 3. 2014).

Члан 67 ове Директиве предвиђа да наручиоци темеље доделу уговора о јавној набавци на економски најповољнијој понуди, која се утврђује на основу цене или трошка, применом приступа исплативости, као што је трошак животног века, те може укључивати најбољи однос између цене и квалитета, који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте који су повезани са предметом јавног уговора. Ипак, без обзира на то што су одредбе Закона измењене по узору на Директиву 2014/24, ЗЈН и даље омогућава да се економски најповољнија понуда одреди само на основу цене, чиме се доводи у питање напредак у односу на претходно законско решење, као и допринос наведених законских одредаба остварењу јавног интереса.

## VII Јавне набавке и заштита конкуренције

Конкуренција у јавним набавкама подразумева једнако поступање према свим понуђачима, правичност приликом примене правних правила о јавним набавкама, а нарочито критеријума на основу којих ће се доделити уговор, као и доследну примену прописа који се тичу заштите конкуренције.<sup>58</sup> Сам ЗЈН прописује начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације<sup>59</sup> као један од кључних принципа путем којих би требало обезбедити учешће што више привредних субјеката у поступку јавне набавке и њихову равноправност.

Као што је већ напоменуто, један од главних циљева поступка јавних набавки треба да буде остваривање равноправне и фер конкуренције. Понуђачи ће бити мање подстакнути да се укључе на тржиште јавних набавки уколико се у пракси покаже да прикупљање понуда од више различитих понуђача представља начин да се формално оствари легитимитет конкретног поступка јавне набавке чији је исход већ договорен. На тај начин, долази се до несавршеног тржишта које се односи на услове конкуренције на том тржишту.<sup>60</sup>

С обзиром на то да су јавне набавке повезане са јавним ресурсима, важно је оптимизовати ефикасност набавки која је заузврат у позитивној корелацији са нивоом конкуренције на тржишту. Парадоксално, различити фактори чине јавне набавке посебно рањивим на низ антиконкурентских пракси. Од правила којима се уређују јавне набавке се очекује да обезбеде висок степен транспарентности и одвијање

58 Д. Дуин, Д. Крстић, Б. Нешић, Н. Калуђеровић, 62.

59 ЗЈН, чл. 7.

60 Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за ђравнике*, Београд, 2021, 231.



поступка у складу са захтевима принципа управног права.<sup>61</sup> Даље, степен транспарентности утиче и на конкуренцију у поступку набавки, тако да прописи који регулишу јавне набавке, али и њихова примена не смеју нарушавати дух конкурентске неутралности.

Штавише, ЗЈН предвиђа да организација надлежна за заштиту конкуренције може изрећи привредном субјекту меру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је привредни субјект повредио конкуренцију у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције.<sup>62</sup>

Пракса у вези са применом ЗЈН показује да постоје бројне неправилности које потичу од радњи наручилаца, а директно утичу на сужавање конкуренције у поступцима јавних набавки.

Начини на које се конкуренција ограничава су многобројни. Одређивање техничких спецификација на начин који је дискриминаторског карактера и смањује конкуренцију, свдећи је на ужи и ограничени круг потенцијалних понуђача или дефинисање спецификација на начин који онемогућава потенцијалне понуђаче да саставе одговарајуће понуде, затим, сужавање конкуренције међу понуђачима путем одређивања додатних услова који по природи и обиму нису прилагођени предмету јавне набавке, али и одређивање већег броја доказа него што је потребно како би се доказала испуњеност додатних услова за учешће<sup>63</sup> су све методе чија примена за последицу има немотивисаност бројних потенцијалних понуђача да упуте своје понуде, као и сужавање круга конкурената који се свде на свега неколико, или чак само једног понуђача.

Стога, како би поступак јавних набавки остварио свој циљ и како би се обезбедила довољна и равноправна конкуренција, неопходно је да се омогући једнакост понуђача и елиминише дискриминација по територијалном, националном, личном или неком другом основу. Постизање овог циља у крајњој линији поново зависи од воље наручилаца да правилно и ефективно спроведу поступак набавки, уз избегавање произвољности и поштовање свих релевантних правних прописа у конкретном случају.

---

61 Garima Bhagat, „Public Procurement: A Competition Perspective“, *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 63, Nr. 2/2017, 177–178.

62 ЗЈН, чл. 235.

63 М. Давинић, 197.

## VIII Закључак

Јавне набавке морају представљати поступак са јасно дефинисаним и израженим циљевима, међу којима би најважнији требало да буде остварење јавног интереса. Како би се то постигло, неопходни су не само квалитетни и недискриминаторни прописи, већ и константно усавршавање и професионализација кадрова задужених за јавне набавке. Поред тога, конкурсна документација се не сме састављати у складу са карактеристикама одређеног понуђача са којим наручилац настоји да закључи уговор, будући да се на тај начин прејудуцира исход самог поступка. Процедуре јавних набавки такође могу бити од важности за избор лица или институције која ће организовати стручно усавршавање државних службеника, те се у таквим ситуацијама спровођење поступка набавке јавља као део почетне фазе у процесу изградње квалитетног службеничког апарата. Такође, службеници треба да се одликују етичношћу и моралним квалитетима, што се односи и на наручиоца и понуђача. Само тако ће законска регулатива моћи да буде квалитетно и одговарајуће примењена, те ће тиме бити омогућено да се поступак набавке спроведе правилно и ефикасно, уз поштовање основних начела и релевантних прописа из других области права који могу бити и те како значајни за одређене врсте јавних набавки.

Ипак, у вези са важећим ЗЈН постоје проблеми који би се морали отклонити. Најпре, треба отклонити могућност да критеријум за избор најповољније понуде буде искључиво најнижа цена, што је и даље изводљиво, упркос измени законске регулативе. Даље, ЗЈН предвиђа могућност комуникације у поступку јавне набавке путем поште и курирске службе, али изостаје одредба о томе у ком моменту се у таквим ситуацијама сматра да су поднесци достављени или примљени. ЗЈН прописује и обавезу документовања усмене комуникације са привредним субјектима, која би могла значајно утицати на садржину и оцену понуда, и то путем сачињавања писаних белешки или записника,<sup>64</sup> а не регулише ни службену белешку ни записник. Затим, иако је у изузетним случајевима омогућена усмена комуникација наручиоца и привредних субјеката у поступку јавних набавки, неуређено је остало и питање тумача у ситуацијама када странке не разумеју језик поступка. Такође, ЗЈН предвиђа обавезу да се из поступка набавке изузме представник наручиоца који је у сукобу интереса, али не уређује надлежност за изузеће, као ни поступак изузећа.<sup>65</sup> Најзад, не треба заборавити ни то да се законска регулатива јавних набавки умногоме заснива на до-

64 ЗЈН, чл. 46 ст. 3.

65 В. Цуцић, 128–129.

словном преузимању правила одговарајућих директива ЕУ, што доводи до недоследности и непрегледности законског текста.<sup>66</sup>

Упркос томе што ЗЈН садржи поменуте и неке друге недостатке, проблеми у пракси су далеко бројнији, те би веће напоре требало усмерити ка њиховом решавању и успостављању правилног и непристрасног начина примене релевантних правних прописа. Уз то, треба константно водити рачуна о правилности одвијања поступка јавних набавки и уложити колективни напор како би се задовољавајући резултати постигли и одржали.

### Коришћена литература

- Беговић Борис, Лабус Мирољуб, Јовановић Александра, *Економија за њравнике*, Београд, 2021. (Begović Boris, Labus Miroљub, Јovanović Aleksandra, *Ekonomija za ѡravnike*, Београд, 2021)
- Bhagat Garima, „Public Procurement: A Competition Perspective“, *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 63, Nr. 2/2017.
- Дабих Љубиша, Ненадић Боса, Ђурић Владимир, *Јавне набавке у ујоредном законодавству*, Београд, 2003. (Dabić Ljubiša, Nenadić Bosa, Ђurić Vladimir, *Javne nabavke u ѡporednom zakonodavstvu*, Београд, 2003)
- Давинић Марко, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018. (Davinić Marko, *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Београд, 2018)
- Дуин Драгана, Крстић Далибор, Нешић Бранко, Калуђеровић Ненад, „Ревизија сврсисходности јавних набавки буџетских корисника“, *Одитор*, бр. 3/2017. (Duin Dragana, Krstić Dalibor, Nešić Branko, Kaluđerović Nenad, „Revizija svrsishodnosti javnih nabavki budžetskih korisnika“, *Oditor*, br. 3/2017)
- Ивовић Милорад, Миловић Рајко, Прља Драган, *Закон о јавним набавкама са коментаром*, Подгорица, 2001. (Ivović Milorad, Milović Rajko, Prlja Dragan, *Zakon o javnim nabavkama sa komentarom*, Podgorica, 2001)
- Кавран Драгољуб, „Професионализација јавне управе“, *Правни живот*, Том I, 2015. (Kavran Dragoljub, „Profesionalizacija javne ѡprave“, *Pravni život*, Том I, 2015)
- Лончар Зоран, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди“, *Хармонизација српској и мађарској ѡрава Европске уније*, Књига V, Нови Сад, 2017. (Lončar Zoran, „Osnovna

---

66 *Ibid.*, 156.

- načela upravnog postupka u Srbiji i evropski pravni standardi“, *Harmozacija srpskog i mađarskog prava Evropske unije*, Knjiga V, Novi Sad, 2017)
- Миловановић Добросав, Ничић Јован, Давинић Марко, *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд, 2011. (Milovanović Dobrosav, Ničić Jovan, Davinić Marko, *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Beograd, 2011)
- Миловановић Добросав, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни живот*, Том II, 2010. (Milovanović Dobrosav, „Regulatorna reforma i stručno usavršavanje u javnoj upravi“, *Pravni život*, br. 10, Том II, 2010)
- Миловановић Добросав, Џуџић Вук, Стојановић Блаженка, „Унапређење система јавних набавки у циљу побољшања пословног окружења“, *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ (2016)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2016. (Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, Stojanović Blaženka, „Unapređenje sistema javnih nabavki u cilju poboljšanja poslovnog okruženja“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom EU (2016)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2016)
- Миловановић Добросав, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2018. (Milovanović Dobrosav, „Razmatranje institucionalnog okvira zaštite prava u postupcima javnih nabavki“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2018)
- Миловановић Добросав, „Јавне набавке и иновације“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније (2020)* (ур. Вук Радовић), Београд, 2020. (Milovanović Dobrosav, „Javne nabavke i inovacije“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2020)* (ur. Vuk Radović), Beograd, 2020)
- Миловановић Добросав, Џуџић Вук, Стојановић Блаженка, *Практикум за примену Закона о јавним набавкама*, Београд, 2021. (Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, Stojanović Blaženka, *Praktikum za primenu Zakona o javnim nabavkama*, Beograd, 2021)
- Hill Michael, *The Public Policy Process*, Harlow, 2005.
- Тодоровић Бојана, Илић Никола, „Правно-економска анализа корупције у јавним набавкама: Случај Србије у процесу европских интеграција“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2018. (Todorović Bojana, Ilić Nikola, „Pravno-ekonomska analiza korupcije u javnim nabavkama: Slučaj Srbije u procesu evropskih integracija“, *Pravo i privreda*, br. 7–9/2018)
- Џуџић Вук, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд, 2020. (Cucić Vuk, *Sprovođenje i kontrola postupka javnih nabavki*, Beograd, 2020)

**Đorđe TIMOTIJEVIĆ**

LL.M Student at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

## **PUBLIC PROCUREMENT – CERTAIN KEY ISSUES**

### **Summary**

*The paper analyses certain issues related to public procurement in general, as well as the public procurement procedure and the personnel responsible for conducting the procedure. The starting point is the international and domestic legal framework of the public procurement procedure, in order to further elaborate and analyse particular provisions of the domestic legislation that are important for the proper and quality implementation of the procurement procedure. Therefore, the paper pays special attention to the principles of public procurement, the Republic Commission for the Protection of Rights in Public Procurement Procedures as the main authority responsible for the protection of the rights of business entities that are participants in public procurement procedures, professionalization, i.e. professional development of public procurement officers, the relationship between public procurement and public interest, the criteria for selecting the most favourable offer and the protection of competition in the public procurement procedure.*

*The aim of the paper is to point out certain adequate legal solutions in the field of public procurement, but also certain problems that arise during the implementation of the procurement procedure itself. At the same time, the paper contains a comparison between former and today's legal regulations, as well as proposals for improving the quality of conducting the public procurement procedure. The paper also presents some key issues that are important for the proper functioning of the public procurement system along with the ways in which the procurement process can be improved to the extent necessary to achieve its main goals and improve the public policy of a country.*

**Key words:** *Public Procurement. – Legal Regulations. – Professionalisation of Personnel. – Public Interest.*

Датум пријема рада: 27. 6. 2024.

Датум прихватања рада: 15. 8. 2024.

---

# ПРИКАЗИ

---

др *Мирко* ВАСИЉЕВИЋ\*  
професор емеритус Универзитета у Београду – Правног факултета,  
Србија

**Марија Караникић Мирић,**  
*Облигационо право,*  
Службени гласник, Београд, 2024, стр. 931.

Правничка јавност не само Србије него и наше шире правничке заједнице богатија је однедавно за једно изузетно дело правничко-струковног прегнућа и надахнућа, особеног виртуоза правничке речи и редовне професорке Правног факултета Универзитета у Београду Марије Караникић Мирић, наиме, за њено дело ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО (прво издање, 2024) у издању водећег издавача у правној (но, разуме се, не само правној) сфери – „Службеног гласника“.

На први поглед, реч је о волуминозном делу с више од 900 страница, непримереном времену у коме развој електронске комуникације и брзина живота чине штампану књигу одбојном, поготову књигу оволиког обима. Ипак, верујемо да ће сусрет с овом књигом за сваког читаоца имати чари прве љубави: трајну привлачност и нераскидиво дејство. Првенствено позвање ове књиге, како и сама ауторка каже у Предговору, јесте уџбеничка потреба студената правних факултета зарад припреме испита из Облигационог права. Ипак, чини се да је тај став ауторке израз њене скромности. Реч је о делу које по нашем уверењу далеко

---

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

превазилази то позвање, а тај наш вредносни суд заснива се на више разлога. По нашем виђењу и Богишићевом науку „ко само речи закона знаде, тај закона не зна док му не схвати разум и смисао“, у добром уџбенику се сваки институт теоријски минуциозно сагледава у дужем временском, историјском континууму, али и у контексту правног живота, пре свега у судској пракси, да пуко теоријско сагледавање не би било „суво дрво без живота“. Поред тога, ауторка је учинила изузетан напор који је резултирао узорним резултатом да читаоцу пружи и компарацију законских института српског облигационог права с релевантним столетним правним споменицима из ове сфере права романске правне традиције (прецизно, француског права), германске правне традиције (на примеру немачког права) и англосаксонске правне традиције (у парадигми британског права). Овај упоредни аспект комплетиран је и пажње вредним интерпретацијама наднационалних извора облигационог права (како важећих тако и оних у припреми; и како оних из сфере тзв. *hard law* тако и оних из сфере *soft law*).

Чини нам посебно задовољство што можемо да истакнемо и још неколико дистинктивних квалитета ове књиге. На првом месту изузетну правничку прецизност и беспрекорност струковног стила, у чијој су служби и јасноћа писања, одсуство тзв. општих места и сувишних дескриптивности, као и језичка економија, штедња речи (коју ово дело својим обимом не дезавуише), али не и штедња мисли, већ раскошна мисаоност (јер ауторка пише тако да је „речима тесно а мислима широко“). Показано је такође све дужно поштовање према претходницима који су се бавили овом облашћу права не само у Србији већ и у ранијој држави Југославији, а чији је заједнички правни споменик управо био Закон о облигационим односима (који је темељ ове гране права и који је суштински преживео у свим државама насталим на темељима бивше државе). Затим треба истаћи потпуност обраде свих института облигационог права (свих извора облигација, изузев посебних уговора) и савременост излагања облигационоправне проблематике (с обзиром на развој технике и електронске комуникације, које су бројне институте облигационог права у њиховој класичној форми ставиле пред озбиљне изазове модернизације и унапређења како би се омогућио њихов правни живот у новом окружењу и обезбедила правна сигурност: развој форми правних послова и форми потписа, дигитализација, развој бројних регистара, развој института обезбеђења, развој потрошачког права и форми заштите потрошача, објективизација уговорне одговорности и слично). Најзад, из угла првенственог позвања ове књиге – задовољења уџбеничких потреба, потребно је посебно истаћи систематику излагања и завршетак сваког поглавља сумарном интерпретацијом института

датог поглавља, што са становишта студентских, педагошких и наставних потреба има посебну важност.

Садржински посматрано, књига Облигационо право ауторке Марије Караникић Мирић подељена је на главе (девет глава), а поједине главе подељене су даље на одељке, од којих су неки опет даље подељени на поглавља. Глава прва обухвата излагања о појму и изворима облигационог права, у глави другој изложена су начела облигационог права, у глави трећој појам облигација, а у глави четвртој врсте облигација. Најобимнија је глава пета. У њој су изложени извори облигација (ауторка их двоји од извора облигационог права, које је изложила у глави првој). Ту су у пет одељака, од којих су неки подељени и на поглавља, изложени: у одељку првом УГОВОР као извор облигација, који има пет поглавља – прво: појам и врсте уговора, друго: општи услови за закључење уговора, треће: тумачење уговора, четврто: правна дејства уговора и пето поглавље: престанак уговора; у одељку другом изложено је ПРОУЗРОКОВАЊЕ ШТЕТЕ као извор облигација, и то у осам поглавља – првом: општа питања, другом: субјективна одговорност за штету, трећем: одговорност за другог, четвртом: одговорност по основу правичности, петом: објективна одговорност, шестом: посебни случајеви одговорности, седмом: остала питања о одговорности за штету и у осмом поглављу: накнада штете; у одељку трећем излаже се СТИЦАЊЕ БЕЗ ОСНОВА; у одељку четвртом ПОСЛОВОДСТВО БЕЗ НАЛОГА и у одељку петом ЈЕДНОСТРАНА ИЗЈАВА ВОЉЕ као извор облигација. Глава шеста посвећена је дејству облигација и подељена на четири одељка: у првом се излаже право на испуњење и одговорност за повреду обавезе, у другом су обрађена питања застарелости, у трећем проблематика доцње и у четвртом одељку питања побијања дужникових правних радњи. Глава седма садржи излагања о обезбеђењу облигација. Глава осма обухвата питања престанка облигација, а подељена је на два одељка – први: испуњење облигације и други одељак: други законом одређени начини престанка обавеза. Најзад, глава девета бави се питањима промене субјеката облигација.

Бројност третираних правних питања и правних института извора облигација доводи и аутора овог приказа пред озбиљну дилему како читаоцу – а посебно оном који припада правничкој јавности – представити ово неспорно вредно дело. С тог вредносног аспекта посматрано, могуће му је прићи на различите начине. Ипак, чини нам се да сама природа приказа као стручног штива налаже како извесну сумарност тако и одабир посебно наглашених расправних места, по којима се вреднује и дело и ауторка, нарочито с обзиром на то да критичко-аргументативни приступ није доминантна одлика правно-догматичке



уџбеничке грађе, а каткад чак ни монографске грађе, која неретко обилује дескриптивношћу и општим местима уместо полемичношћу и научном расправношћу. Отклањајући у овом приказу такве нежељене алтернативне прилазе овом делу, чини се да није сувишно нагласити да ће наш одабир бити фокусиран на неколико најважнијих питања у којима посебно долази до изражаја научна вредност овог дела, као и научна храброст ауторкиних аргументованих полемика с научним ауторитетима и иконама ове гране права, којима је померила границе и подигла летвицу научне мисли до тешко достижног нивоа.

Уџбеничко позвање ауторског текста према уобичајеним стандардима не захтева дубинско проучавање референтне стручно-научне грађе, као ни детаљније истраживање релевантних иностраних националних законодавстава и њихово поређење с домаћом националном регулативом. Ауторка пак и у том погледу одступа од уобичајених стандарда и за основу својих полемичних прилаза користи и обимну референтну научну грађу трију школа права и правних традиција (романску, германску и англосаксонску школу), које су у основи обликовале и све националне школе права европских држава (а и шире). С истих полазишта и с истим обухватом она прати и класичан и модеран прилаз законодавне регулативе тих школа права, а уз то и аспект хармонизације тих регулатива на регионалном или наднационалном нивоу (посебно у Конвенцији УН о уговорима о међународној продаји робе и у Принципима европског уговорног права). Овакав прилаз омогућује јој сагледавање компаративних предности профила правних института облигационог права једне, друге или треће школе права и опредељивање за став о потреби цементирања или модификовања тих профила, у складу с модерним развојним правцима и савременим потребама обликовања правне надградње над промењеном економском основном.

Међу посебно истакнуте правне расправе у којима ауторка помише како са ставовима досадашње водеће правне теорије у нас, тако и ставовима класичне правне теорије школе француског права свакако спада расправа о општим условима за закључење уговора. Реч је, наиме, о институту основа (каузе) за закључење уговора, који се традиционално у романској школи права, за разлику и од германске и од англосаксонске школе, сматрао општим условом за закључење уговора, попут других општих услова (способности уговарања, предмета уговора, сагласности изјављених воља и, кад је то посебно прописано, форме уговора). Француско традиционално уговорно право базирано на столетном Грађанском законнику (*Code civil*) третирао је каузу општим основном закључења уговора, али се временом то решење отуђило од логике живота коју је пратио француски Касациони суд, који,

практично, каузу више није третирао општим основом закључења уговора. Француски законодавац је стога реформом облигационог права (2016) унутар *Code civil*-а уклонио и каузу и предмет уговора из општих услова за закључење уговора, прописујући уместо тога да сваки уговор мора да има допуштenu и одређену садржину, што практично значи да су општи услови за закључење уговора: 1) способност уговарања, 2) сагласност воља и 3) допуштена и одређена садржина уговора. Српско облигационо право (Закон о облигационим односима и Скица проф. Константиновића за законик о облигацијама и уговорима) традиционално се ослањало на француски *Code civil* (1804), чиме је кауза имала правну природу општег услова за закључење уговора, а што је остало до данашњих дана и после реформе француског уговорног права, која је напустила тај прилаз. Како романска кауза није никад чинила општи услов за закључење уговора у германском праву, и како англосаксонско право уместо концепта каузе има појам противчинидбе (*consideration*), а пошто је и француски законодавац реформом свог столетног законика – све у духу праксе свог Касационог суда – одустао од тог концепта, ауторка овог дела нам је показала да је такав пут могућ и у очекиваној реформи српског уговорног права. Постоје, наиме, у уговорном праву уговори који не стварају никакве обавезе (облигације), него модификују, преносе или гасе већ засноване обавезе. И такви уговори имају неку „допуштenu и одређену садржину“. И они „морају бити о нечему“ (Богишић) иако не стварају нове обавезе које би имале своје предмете, па би с тог гледишта и с таквим приступом „предмет уговорне обавезе“, „предмет уговора“, „садржина уговора“, „садржина обавезе“ и слично – представљали непотребно терминолошко шаренило важећег српског облигационог закона.

Расправа о форми уговора, која је такође општи услов за закључење уговора кад је то у одређеним случајевима посебно прописано, има изузетну важност за теорију и праксу уговорног права, нарочито у условима развоја технике која тражи одговор на питање шта све представља писмену форму уговора. Наиме, поред уобичајене и познате обичне писмене форме све више се развија електронска форма, која садржи различите врсте електронских потписа (обичан електронски потпис, затим напредни електронски потпис или пак квалификовани електронски потпис, који је изједначен са својеручним потписом зато што је супститут за својеручни потпис на обичној писменој форми). Постоји и квалификована писмена форма, која садржи све што и обична писмена форма али уз додатне формалности (форма јавно оверене – легализоване исправе, форма јавно потврђене – солемнизоване исправе, форма јавно састављене исправе – јавнобележнички запис).

Конечно, савремене писмене форме траже и правно одређење појма „трајни носач записа“ (што је сваки медијум, средство или инструмент који омогућава да се одређени подаци складиште да би се касније могли репродуковати у неизмењеном облику: папир, електронска пошта, CR-ROM, DVD, меморијска картица или хард-диск рачунара). Расправа о савременим облицима писмене форме има своју изузетну, како научну вредност (о правној природи различитих савремених облика те форме), тако и практичну вредност (за пословну и судску праксу), а све у сврхе обезбеђења и јачања правне сигурности и јединственог поступања судске праксе. Стога ће на страницама ове књиге сви правни посленици, али и много шире – сви корисници стручних правних знања наћи неопходна релевантна знања и аргументе за своју мисију у пословноправном окружењу и правном животу.

Најзад, посебну тежину и вредност имају ауторкина разматрања о основима грађанскоправне одговорности. По основу се одговорност у српском праву дели на: субјективну одговорност (одговорност по основу кривице – доказане или претпостављене), објективну одговорност (каузалну, што је одговорност за остварени повећани ризик, то јест одговорност без обзира на кривицу одговорног лица) и одговорност по основу правичности. Према типу штетног догађаја, грађанскоправна одговорност дели се на предуговорну одговорност, уговорну одговорност и вануговорну (деликтну) одговорност. У српској (али не само српској) правној теорији посебно је спорно питање природе кривице, које уз теоријске аспекте има и својеврсне практичне импликације. Наиме, у српској правној теорији раније је доминирало субјективно становиште о кривици као основу субјективне одговорности. Такав став заснивао се на интерпретацији закона који регулише облигационе односе: „Ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице“ (члан 154 став 1 ЗОО). Ауторка се аргументовано супротставља том становишту заузимајући став да је у српском грађанском праву прихваћено објективно поимање о кривици – „понашање које одступа од основано очекиваног“. Кривица је, сматра ауторка, првенствено социјални, а не психички феномен. „То је погрешно поступање штетника, а не његово стање свести и воље из времена предузимања штетне радње. Под кривицом се не мисли на психички однос према властитом чину и последицама тог чина, него на понашање које одступа од основано очекиваног“ (М. Караникић Мирић, 505). Ауторка додаје и да су наши судови „склони да кривицу утврђују по објективизованом, деперсонализованом критеријуму“ (не *in concreto*, већ *in abstracto*).

Поменути законски исказ ауторка интерпретира на следећи начин: „Потребно је, дакле, да оштећеник у својству тужиоца докаже

да је претрпео имовински или неимовински губитак који се у праву квалификује као штета и да му је ту штету проузроковао штетник. Штета и узрочност чине базу ове законске претпоставке. Када оштећеник то докаже, суд ће обориво да претпостави да на штетниковој страни постоји и кривица, што значи да су испуњени сви услови за заснивање штетникове субјективне одговорности. Тада ће бити на штетнику да у својству туженог доказује да упркос томе што је својом радњом изазвао штету (што је оштећеник доказао), штетник за ту штету није крив, пошто се понашао онако како би се на његовом месту понашао хипотетички пажљив и разуман човек. Да би се ослободио одговорности, штетник треба да докаже да је штета настала упркос томе што се он понашао онако како је требало да се понаша“ (М. Караникић Мирић, 546).

Српски законодавац је пропустио да изричито наведе основ уговорне одговорности те се закључак о њему извлачи из законских правила о ослобођењу од одговорности. Управо из начина на који се дужник из уговора може ослободити одговорности, по аргументованом ставу ауторке, произлази да је реч о објективној одговорности (одговорности без обзира на кривицу). „Дужник се неће ослободити уговорне одговорности ако докаже да до њега није било никакве кривице, да његово поступање није било погрешно, да се понашао на основано очекивани начин, да је уложио довољно разборитости и опреза, да је поступао с пажњом доброг домаћина, стручњака или привредника. Дужник се ослобађа само ако докаже да је обавезу повредио због околности које су настале накнадно (код уговорних обавеза то значи после закључења), а које он није могао спречити, отклонити или избећи. Не само што постојање кривице није услов за заснивање уговорне одговорности него ни то што кривице нема, није ослобађајући разлог. Поверилац не мора да докаже кривицу дужника да би засновао његову уговорну одговорност, а ни дужник не може да се ослободи уговорне одговорности доказујући да није крив“ (М. Караникић Мирић, 724–725).

У условима нападно упадљивог помањкања читалачке културе, посебно у генерацијама које стасавају у новом окружењу и својеврсном превредновању класичних друштвених вредности, рекло би се да је претерано обимна књига тешко прихватљива за њих и њихове читалачке укусе. Управо је то згодан повод да такву читалачку публику подсетимо на речи Џејн Остин „ако је књига добро написана, увек је сматрам прекратком“. А ако ни то није довољно за читалачки ентузијазам, додао бих и упозорење Самјуела Џонсона да „писац само започиње књигу, а читалац је завршава“. У савременој ситуацији посебно је значајан вапај Бродског да „постоје гора злодела од паљења књига, а једно од њих јесте не читати књиге“. Време је, дакле, за ренесансу читалачке публике, за

њен својеврстан „васкрс“, онако како је овековечен у филозофији и максими Еразма Ротердамског „кад год дођем до нешто новца, купим неке књиге, а ако нешто новца и остане, купим нешто хране и одеће“ или у филозофији нашег знаменитог просветитеља Доситеја Обрадовића „књиге, књиге, браћо моја, а не звона и прапорци“!

Нека ми на крају буде дозвољено да с посебним задовољством закључим да књига професорке Марије Караникић Мирић ОБЛИГАЦИОНО ПРАВО, која без сумње далеко превазилази и позвање и послање уџбеника за студенте правних факултета, служи на част првенствено ауторки, која овим делом свакако израста у водећег професора ове гране права у Србији а и знатно шире, али истовремено служи на част како Правном факултету Универзитета у Београду чија је редовна професорка, тако и њеном издавачу „Службеном гласнику“. Књига ће својим бројним анализама правних института ове гране права и својим критичким порукама поуздано и уверљиво утицати на токове научно-теоријске мисли, као и на токове будућег законодавства и наше нестабилне судске праксе у бројним правним ставовима и одлукама. Пишући ове редове, остаје нам само да уз честитке пожелимо колегиници Караникић Мирић да с истом научном преданошћу и ентузијазмом настави на „путу којим се ређе иде“, на шта се и овим делом самообавезала, али не само према себи већ и према научној и наставној заједници уопште, као и свеколикој струковној правничкој јавности.

Београд, 23. јула 2024.

---

# ПОРУКЕ

## са XXXII Сусрета правника у привреди Републике Србије

---

др *Наташа* ПЕТРОВИЋ ТОМИЋ\*

председница Удружења правника у привреди Републике Србије,  
редовна професорка Универзитета у Београду – Правног факултета,  
Србија

### ЗАВРШНЕ ПОРУКЕ XXXII СУСРЕТА ПРАВНИКА У ПРИВРЕДИ

- Полазећи од опште теме XXXII Сусрета правника у привреди Републике Србије „Пословно право и изазови одрживог пословања“, чланови Удружења правника у привреди су сагласни да се усвоје следеће завршне поруке:
- Саставни део агенде свих компанија које послују на тржишту у 21. веку је разматрање усклађености са стандардима одрживог развоја. ESG стандарди постају незаобилазни део стратегије пословања која утиче на усвајање нових пословних модела, у чему предњачи финансијски сектор. Усмеравањем улагања у тзв. зелене обвезнице, односно креирањем модела покрића који подстичу обновљиве изворе енергије, представници финансијског сектора утичу на реални сектор. Колико се овим питањима посвећује пажња у Србији зависи од тога да ли је реч о чисто домаћим или компанијама које су делови транснационалних корпорација. Удружење правника у привреди Републике Србије сматра да је уважавање фактора везаних за заштиту животне средине, **друштвено ангажоване теме и савесно корпоративно управљање сегмент пословања без кога неће бити могућ опстанак компанија и уједно њихов начин да допринесу одрживом развоју.**

---

\* Електронска адреса ауторке: [nataly@ius.bg.ac.rs](mailto:nataly@ius.bg.ac.rs).  
ORCID ID 0000-0002-8921-5213

- **Спречавање корупције** је један од најбитнијих циљева сваког демократског поретка. Свесни претње коју по обављање пословања представљају мито и корупција, Удружење правника у привреди Републике Србије је потписало Меморандум о разумевању са Агенцијом за спречавање корупције, коју је представљао Дејан Дамњановић, директор.
- Обављање бројних професија у савременим условима прате бројни ризици, који се правно посматрано исказују кроз појам одговорности за професионалне грешке. Уз одговорност иде и осигурање од одговорности, као изузетно перспективна линија бизниса осигурања. Удружење правника у привреди Републике Србије изражава спремност да у скорој будућности посвећено ради на координацији професионалних (правних) комора и осигураваача, све са намером да се осмисли осигурање од професионалне одговорности које ће бити у интересу корисника услуга и потенцијално оштећених лица. **Правна сигурност и омогућавање обављања слободних професија говоре у прилог креирања одрживог модела осигурања од професионалних ризика.**
- Удружење правника у привреди Републике Србије сматра да је увођење професије јавног бележника представљало преломни тренутак у позиционирању правног система Србије као европским вредностима оријентисаног поретка. У том смислу се наше Удружење придружило обележавању десетог рођендана Јавнобележничке коморе. Поводом 10 година јавно-бележничке професије у Србији као најмлађе правне професије, **УПУП залаже се за укључивање јавних бележника у компанијско право по угледу на упоредно право.**
- Удружење правника у привреди Републике Србије залаже се за дигитализацију у праву и коришћење вештачке интелигенције. Без обзира на то да ли сте као правник модерних или конзервативних схватања, коришћење вештачке интелигенције је само питање тренутка. Целокупан финансијски сектор увелико је препознао значај AI технологије, која ће допринети континуираном обезбеђењу квалитета услуга и производа и његовом додатном побољшању. Удружење правника у привреди, као кровна струковна организација правника у привреди, изражава **спремност да подржи процес дигитализације у бизнису генерално, а посебно у оним областима где се ти процеси већ користе (попут тржишног надметања у online окружењу).**
- Потписивањем Меморандума о сарадњи са Удружењем за право енергетике, Удружење правника у привреди Републике Србије признаје значај ове младе, али изузетно експанзивне и значајне дисциплине. Процес декарбонизације сопственог портфолиа, као и улагања у

обновљиве изворе енергије у фокусу су ESG стратегија, које треба да покажу спремност да се **допринесе смањењу глобалног загревања као главног кривца за настанак климатских промена и екстремне временске услове.**

- Потребне приступања ЕУ намећу даљу реформу грађанских поступака, између осталог у циљу ефикаснијег поступања и делотворнијег решавања великог броја заосталих предмета, те усаглашавања са одговарајућим правилима која се примењују у земљама ЕУ. У склопу овог, као један од задатака наметнуло се поступно увођење дигиталне технологије и савремених начина комуникације, на начин који је финансијски изводљив и одржив, а који би поступак учинио економичнијим и једноставнијим за суд и странке, наравно уз потпуно очување постојећег карактера, структуре и основних начела поступка. Дигитализација парничне процедуре није само привилегија резервисана за поједине поступке и странке, већ је постала неопходност за грађанско правосуђе. Пандемија корона- вируса је убрзала дигитализацију парничног поступка. Без обзира на то у којој фази је била дигитализација грађанског правосуђа у упоредном праву, пандемија је била окидач за њен убрзан развој. Удружење правника у привреди Републике Србије подржава **напоре усмерене ка етаблирању дигитализације најпре скретањем пажње на све погодности које овај процес доноси свим заинтересованим актерима, а затим и спремношћу да настави са организацијом панела који ће се бавити овом актуелном темом.**
- Материја уговора о грађењу је једна од оних тема о којој се може говорити из различитих углова, али чије кључно обележје је **неопходност интердисциплинарног приступа. Ово се посебно односи на решавање спорова из FIDIC уговора.**
- Представници свих правосудних професија имају значајну улогу у имплементацији стандарда одрживог развоја. Они, најпре, те стандарде треба да усвоје и примењују у свом пословању. Друго, они саветују компаније, заступају их у споровима и својим односом према појму одрживости и посредно и непосредно доприносе одрживом пословању и одрживом развоју. У годинама које долазе, биће неопходан **конструктиван дијалог између представника свих правосудних професија и привреде, све са циљем да се поставе основе одрживог деловања адвоката, јавних бележника и јавних извршитеља.**
- **Заштита потрошача** је једна од оних тема која не губи на актуелности. У ери одрживог развоја питање заштите потрошача може се и мора посматрати из угла доприноса одрживости. Да ли је регула-



торни оквир тако конципиран да прати трендове одрживог развоја? Истраживања су показала да су модерни потрошачи (генерација зумера) много више климатски освешћени, да су спремни да плате својеврсну таксу (такорећи порез) на еколошке производе и да доносе другачије (зелене) инвестиционе одлуке. Од таквих потрошача може се и мора очекивати да се одреде за одрживу потрошњу.

- Арбитражно решавање спорова је незаобилазна тема одрживог развоја и одрживог пословања. Трошковни приступ, с једне стране, и временски оквир, с друге стране, говоре најчешће у прилог **арбитражног решавања спорова из пословних трансакција**.
- У Србији је потребно установљења берзе племенитих метала. Да би то било могуће, нужно је да се омогући организована трговина племенитим металима на велико, а за то је право место берза. Тиме би грађани и други улагачи новца у племените метале стекли прилику да лако и брзо продају полуге и кованице по пристojним ценама (курсевима), чиме би им се омогућио лак поврат уложеног новца. То је уједно прилика за нашу Београдску берзу да је организује. И продуктна берза у Новом Саду би могла да се тиме бави, ако би испунила прописане услове. Све то је могуће само ако се успостави чврст надзор над трговином племенитим металима. Ту би требало да има главну улогу Народна банка Србије, као централна монетарна власт у земљи. Она би била задужена да прописује тежину и финоћу полуга и кованица којим сме да се тргује у Србији (стандарде), контролише да ли оне у пракси одговарају прописаним стандардима, уз помоћ Дирекције за племените метале, као и да контролише њихову берзанску трговину. Ако нема довољно произведених племенитих метала у земљи, требало би допустити његов увоз овлашћеним трговцима. У њиховом извозу би, међутим, требало да се успоставе одговарајућа ограничења прописима о спољној трговини. То је већ **питање спољнотрговинске политике**.
- У ери константног мењања законодавства, утицаја права Европске уније, бројних регулаторних реформи и растуће одговорности, *compliance* постаје незаобилазни део одрживог пословања. Удружење правника у привреди Републике Србије изражава подршку развоју *compliance* као посебне функције у свим областима бизниса које карактерише експанзивна законодавна активност и где је **неопходно јасно поставити линију одговорности за правовремену имплементацију регулаторног оквира**.
- Примена новог Закона о управљању привредним друштвима у власништву Републике Србије требало би да унапреди корпоративно управљање привредним друштвима на које се примењује.

Сличне промене требало би да уследе и за привредна друштва чији су чланови субнационални нивои власти. У том смислу **промене Закона о јавним предузећима које тек треба да уследе треба да буду унапређене на сличан начин као што је то случај са Законом о привредним друштвима у власништву Републике Србије.**

## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Чланак не би требало да буде дужи од 16 страна од 28 редова са 66 знакова у реду, односно 28.800 знакова, фонт *Times New Roman* 12.

Чланак на српском језику треба да буде писан ћирилицом, осим страних речи и речи на латинском језику, који се пишу латиницом и курзивом (косим словима, односно италиком).

Чланак мора да на почетку садржи наслов, пуно презиме и име (свих) аутора, пун (званични) назив и седиште (укључујући и државу) институције у којој је аутор запослен. У напомени на дну прве странице наводи се е-адреса (свих) аутора.

Рад мора да садржи сажетак (апстракт), са основним циљевима истраживања, методама, резултатима и закључцима рада. Сажетак треба да има до 150 речи.

Након сажетка рад мора да има кључне речи које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Број кључних речи не може бити већи од 5.

Рад мора да садржи листу референци (литература) која обухвата библиографске изворе (чланке, монографије и сл.) и даје се искључиво у засебном одељку након текста. Референце се наводе на доследан начин, према азбучном редоследу презимена аутора, како гласе у оригиналу.

Рад мора да има сажетак и кључне речи и на енглеском језику. Резиме и кључне речи се дају на крају чланка, након одељка Литература.

Наслов чланка се пише на средини, великим словима. Наслови унутар чланка морају да имају следећи формат.

- 1) *Први ниво наслова* – на средини; нумерација: римски број (нпр. I, II, III, итд.); прво слово велико, а остала мала.
- 2) *Дрући ниво наслова* – на средини; нумерација: арапски број са тачком (нпр. 1., 2., 3., итд.); прво слово велико, а остала мала.
- 3) *Трећи ниво наслова* – на средини; курзив (коса слова, италик); нумерација: мало слово азбуке са затвореном заградом (нпр. а), б), в), итд.); прво слово велико, а остала мала.
- 4) *Четврти ниво наслова* – на средини; нумерација: арапски број са затвореном заградом (нпр. 1), 2), 3), итд.); прво слово велико, а остала мала.

*Пример:*

## I Појам

### 1. Терминологија

#### *а) Терминологија у ујоредном њраву*

##### 1) Немачко право

Чланак се предаје у електронском облику на адресу *redakcija@pravoprivreda.rs*. Пријем свих радова биће потврђен електронском поштом. Аутор предајом текста изјављује да текст није објављен или прихваћен за објављивање, да представља резултат сопствених истраживања и да се њиме не вређају права интелектуалне својине нити друга права трећих лица. Аутори су дужни да поступају у складу са правилима научне методологије у погледу цитирања туђих извора и навода.

Редакција ће размотрити подобност свих радова да буду подвргнути поступку рецензирања. Поступак рецензирања подразумева двоструку анонимну рецензију.

Редакција часописа задржава право да чланак прилагоди јединственим стандардима уређивања и правописним правилима српског и енглеског језика.

## ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

### 1. Књиге

- а) Књиге се цитирају на следећи начин:

име аутора, презиме аутора, наслов дела наведен курзивом, евентуално редни број издања, место издања, година издања, број стране.

*Пример:* Мирко Васиљевић, *Трговинско право*, 9. издање, Београд, 2006, 100.

Roy Goode, *Commercial Law*, 3rd edition, London, 2004, 429.

- б) Када се цитира књига више аутора, њихова имена и презимена се раздвајају зарезом.

*Пример:* Драгиша Слијепчевић, Слободан Спасић, *Коментаријар Закона о стечајном поседу*, Београд, 2006, 67.

Hubert de Vauplane, Jean-Pierre Bornet, *Droit des marchés financiers*, 3e édition, Paris, 2001, 243.

- в) Књига коју је неко лице приредило као уредник се цитира тако што се након његовог имена и презимена у загради наводи ознака „уредник“ или скраћеница „ур.“, односно одговарајућа ознака на језику на ком је књига објављена.

*Пример:* Мирко Васиљевић (уредник), *Акционарска групова, берзе и акције*, Београд, 2006, 27.

Fidelis Odith (editor), *The Future for the Global Securities Market*, Oxford, 1996, 74.

Heinz-Dieter Assmann, Rolf A. Schütze (Hrsg.), *Handbuch des Kapitalanlagerechts*, München, 1990, 55.

- г) Када се цитира једна књига одређеног аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком и презиме, након чега се додаје број стране.

*Пример:* М. Васиљевић, 102.

R. Goode, 431.

- д) Када се цитира више књига истог аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком и презиме, потом се у загради ставља година издања, и најзад број стране.

*Пример:* Н. Јовановић (2010), 107.

## 2. Чланци

а) Чланци се цитирају на следећи начин:

име аутора, презиме аутора, отворени наводници, назив чланка, за-  
творени наводници, назив часописа курзивом, број и година издања,  
број стране.

*Пример:* Зоран Арсић, „Учешће у скупштини акционарског друшт-  
ва“, *Право и привреда*, бр. 1–4/2005, 23.

Klaus J. Hopt, „Aktionärskreis und Vorstandsneutralität“,  
*Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*, Nr. 4/1993,  
535.

б) Када се цитира чланак више аутора, њихова имена и презимена се  
раздвајају зарезом.

*Пример:* Бошко Живковић, Катарина Вељовић, „Квалитет корпоратив-  
ног управљања и тржиште корпоративне контроле у ус-  
ловима транзиције“, *Право и привреда*, бр. 1–4/2005, 43.

Michael C. Jensen, William H. Meckling, „Theory of the Firm:  
Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“,  
*Journal of Financial Economics*, Vol. 3, 1976, 307.

в) Рад, односно чланак објављен у оквиру зборника радова или књиге,  
коју је неко друго лице приредило као уредник, се цитира на следећи  
начин:

име аутора, презиме аутора, отворени наводници, назив чланка, за-  
творени наводници, назив зборника радова, односно књиге курзи-  
вом, у загради ознака „уредник“ или „ур.“ („editor“ или „ed.“), „ре-  
дактор“ и сл., и име и презиме уредника, евентуално редни број  
издања, место издања, година издања, број стране.

*Пример:* Небојша Јовановић, „Отварање и затварање привредних  
друштава“, *Акционарска грушџва, берзе и акције* (уредник  
Мирко Васиљевић), Београд, 2006, 307.

Roy Goode, „The Nature and Transfer of Rights in Dematerialised  
and Immobilised Securities“, *The Future for the Global Securities  
Market* (ed. Fidelis Oditah), Oxford, 1996, 110.

г) Када се цитира један чланак одређеног аутора, код поновљеног  
цитирања се наводи прво слово имена са тачком и презиме, а потом  
број стране.

*Пример:* В. Радовић, 164.

д) Када се цитира више чланака истог аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком и презиме, потом се у загради ставља година издања, и најзад број стране.

*Пример:* В. Радовић (2014), 184.

ђ) У случају да у истој години аутор има више радова који се цитирају, уз годину издања се додаје латинично слово а, б, с, д, итд. према редоследу цитирања тих радова, након чега следи број стране.

*Пример:* И. Јанковец (1995а), 16.

### 3. Прописи

а) Прописи се цитирају на следећи начин:

пун назив прописа, гласило у коме је пропис објављен курзивом, број гласила и година објављивања, скраћеница чл., ст., тач., односно пар. и број одредбе.

*Пример:* Закон о привредним друштвима, *Службени њласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, чл. 15.

б) Ако ће наведени закон поново бити цитиран у раду, приликом првог цитирања се после назива прописа наводи скраћеница под којом ће се он даље појављивати.

*Пример:* Закон о платним услугама – ЗПУ, *Службени њласник РС*, бр. 139/2014, чл. 4 ст. 2.

в) Члан, став и тачка прописа означава се скраћеницама чл., ст. и тач., а параграф скраћеницом пар.

*Пример:* чл. 24 ст. 1 тач. 5 или пар. 14.

г) Приликом поновљеног цитирања одређеног прописа наводи се његов пун назив, односно скраћеница уведена приликом првог цитирања, скраћеница чл., ст., тач. или пар. и број одредбе.

*Пример:* Закон о привредним друштвима, чл. 7.  
ЗПУ, чл. 25.

д) Прописи на страном језику се цитирају на следећи начин:

пун назив прописа преведен на српски језик, година објављивања, односно усвајања, отворена заграда, пун назив прописа на оригиналном језику курзивом, евентуално скраћеница под којом ће се пропис даље појављивати, затворена заграда, скраћеница чл., ст., тач. или пар. и број одредбе.

*Пример:* немачки Трговачки законик из 1897. године (*Handelsgesetzbuch*), пар. 29.

британски Компанијски закон из 2006. године (*Companies Act*; даље у фуснотама: СА), чл. 67.

#### 4. Извори са интернета

а) Извори са интернета се цитирају на следећи начин:

име и презиме аутора, односно организације која је припремила текст, назив текста, евентуално место и година објављивања, адреса интернет странице курзивом, датум приступа страници, и број стране.

*Пример:* Giovannini Group, Cross-Border Clearing and Settlement Arrangements in the European Union, Brussels, 2001, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/financialmarkets/docs/clearing/first\\_giovannini\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/financialmarkets/docs/clearing/first_giovannini_report_en.pdf), 21. 10. 2008, 18.

б) Приликом поновљеног цитирања извора са интернета наводи се прво слово имена аутора са тачком и презиме аутора, односно назив организације која је припремила текст, назив текста и број стране.

*Пример:* Giovannini Group, Cross-Border Clearing and Settlement Arrangements in the European Union, 6.





CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

347.7

ПРАВО и привреда : часопис за привредноправну теорију и праксу / главни и одговорни уредник Татјана Јевремовић Петровић. – Год. 31, бр. 1/2 (1993)– .  
– Београд : Удружење правника у привреди Републике Србије : Правни факултет Универзитета у Београду, 1993– (Београд : Досије студио). – 24 cm

Тромесечно. – Је наставак: Privredno pravni priručnik = ISSN 0032-9002. – Друго издање на другом медијуму:  
Право и привреда (Online) = ISSN 2683-5592

ISSN 0354-3501 = Pravo i privreda

COBISS.SR-ID 101774343

Часопис *Право и привреда* излази од 1993. године као наставак часописа *Привредно правни приручник* који је излазио од 1963. године.

У часопису се објављују оригинални научни чланци, критичке анализе, коментари судских одлука и прикази књига. Од 2020. године часопис излази и у електронској форми (eISSN 2683-5592).

Радови објављени у часопису подлежу анонимној рецензији двоје рецензената које одређује редакција.

Изнесени ставови у објављеним радовима не изражавају ставове уредника и чланова редакције часописа. Аутори преузимају правну и моралну одговорност за идеје изнесене у својим радовима. За те ставове редакција не одговара.

---

### **Претплата за 2024. годину**

- правна лица . . . . 12.000 динара
- физичка лица . . . 6.000 динара
- иностранство . . . 100 САД долара

Претплата се врши на текући рачун  
Удружења правника у привреди Србије  
број: 205-174837-56, Комерцијална банка, уз назнаку:  
Претплата за часопис „Право и привреда“

## У ОВОМ БРОЈУ ИЗДВАЈАМО:

*Владимир Марјански*

Претпоставке за повећање основног капитала из нето имовине  
(претварањем нераспоређене добити или резерви у основни капитал)  
друштва с ограниченом одговорношћу

*Наташа Петровић Томић*

Пословно право и право одрживог развоја – између профитабилности  
и етичности

*Вук Цуцић*

„Сукоб надлежности“ код сукоба надлежности у управном поступку

*Ранко Совиљ*

Правни положај берзи племенитих метала у упоредном законодавству