

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Specijalistički studij Pravo društava i trgovačko pravo

Renata Flinta

**DRUŠTVA OD POSEBNOG INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU S OSVRTOM
NA SMJERNICE OECD-a ZA KORPORATIVNO UPRAVLJANJE U PODUZEĆIMA
U DRŽAVNOME VLASNIŠTVU**

Završni rad

Mentor: prof. dr. Petar Miladin

Zagreb, srpanj 2025.

Sažetak

Ovaj rad bavit će se trgovačkim društvima navedenima u Odluci o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, čije dionice odnosno udjeli čine državnu imovinu. Pojasnit će se kako Republika Hrvatska ostvaruje svoja članska („vlasnička“) prava u društvima te što poduzima da bi se dobro upravljalo tom vrstom državne imovine radi ostvarivanja gospodarskih ciljeva i ciljeva javne politike. Obradit će se Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnome vlasništvu te prijedlog njihove implementacije u korporativno upravljanje u navedenim društvima. Na primjeru jednog društva bit će prikazani njegov ustroj te dosadašnji način ostvarivanja članskih prava i provedbe statusnih promjena. Objasnit će se isprepletenost i kompleksnost gospodarskog poslovanja i ostvarivanja ciljeva javnih politika. Usporedit će se prakse europskih zemlja u ostvarivanju članskih prava u navedenim društvima.

Ključne riječi: trgovačka društva, državna imovina, članska prava, Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnome vlasništvu, korporativno upravljanje, ciljevi javne politike

Summary

This paper focuses on companies listed in the Decision on legal entities of special interest for the Republic of Croatia whose shares or stakes represent a form of state property. It explores how the Republic of Croatia exercises its membership („ownership“) rights in these companies and it further outlines its efforts to effectively manage this type of state property in order to achieve economic and public policy objectives. The paper provides a comprehensive explanation of the OECD Guidelines of corporate governance of state-owned enterprises and puts forward a proposal for implementing these guidelines in the corporate governance practices of these companies. By using a specific company as an example, it illustrates its organizational structure, previous approaches to exercising ownership rights, and the implementation of changes in its legal status. The paper also highlights the interdependence and complexity of economic operations and the pursuit of public policy objectives. Additionally, it compares the practices of European countries in terms of exercising ownership rights in similar companies.

Keywords: companies, state property, membership rights, OECD Guidelines of Corporate Governance of State-owned enterprises, corporate governance, public policy objectives

SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. Trgovačka društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku	6
2.1. Organi trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku	10
2.1.1. Izbor predsjednika i članova uprave.....	10
2.1.2. Izbor predsjednika i članova nadzornog odbora	11
2.1.3. Politika primitaka članova uprave i nadzornog odbora.....	13
3. Društvo s ograničenom odgovornošću od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku	16
3.1. Osnivanje društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku	16
3.2. Statusne promjena društva	18
3.2.1. Podjela društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o.....	18
3.2.2. Podjela društva HŽ Vuča vlakova d.o.o. i pripajanje HŽ Holdinga	20
3.3. Poslovanje društava nakon provedbe statusnih promjena.....	21
3.3.1. HŽ Cargo d.o.o.	22
3.3.2. HŽ Putnički prijevoz d.o.o.	26
3.3.3. HŽ Infrastruktura d.o.o.	27
4. Ciljevi javne politike	30
5. Trgovačka društva u državnome vlasništvu u drugim državama	33
5.1. Trgovačka društva u državnome vlasništvu u Sloveniji.....	35
5.1.1. Vlasničko tijelo i akt vlasničke politike	35
5.1.2. Korporativno upravljanje	36
5.1.2.1. Izbor članova nadzornog odbora	36
5.1.2.1.1. Politika primitaka članova nadzornih odbora	37
5.1.2.2. Izbor članova uprave.....	37
5.1.2.2.1. Politika primitaka članova uprave	37
5.1.2.3. Sustavi internih kontrola, upravljanja rizicima	37
5.2. Trgovačka društva u Švedskoj	38
5.2.1. Vlasnička politika	38
5.2.2. Načela korporativnog upravljanja za društva u državnom vlasništvu	39
5.2.2.1. Glavna skupština	39
5.2.2.2. Upravni odbor	39
5.2.2.3. Primici članova upravnog odbora	40
6. Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnome vlasništvu	41

6.1. Obrazloženje za državno vlasništvo	42
6.2. Uloga države kao vlasnika	43
6.3. Poduzeća u državnome vlasništvu na tržištu	44
6.4. Pravično postupanje prema dioničarima i drugim ulagateljima	44
6.5. Objavljivanje, transparentnost i odgovornost.....	44
6.6. Sastav i odgovornosti nadzornih odbora državnih poduzeća	45
6.7. Državna poduzeća i održivost.....	47
7. Preporuke i zaključci za Hrvatsku	47
7.1. Jačanje funkcije državnog vlasništva	48
7.2. Usklađivanje pravnog i regulatornog okvira poduzeća u državnome vlasništvu	52
7.3. Održavanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja s privatnim poduzećima	52
7.4. Poboljšanje praksi transparentnosti i objavljivanja	53
7.5. Jačanje sustava unutarnje kontrole	54
7.6. Jačanje autonomije i neovisnosti nadzornog odbora.....	57
8. Trgovačka društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku prema Zakonu o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske	59
8.1. Vrste trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku	59
8.2. Organi društva.....	60
8.2.1. Skupština.....	60
8.2.2. Nadzorni odbor.....	61
8.2.3. Uprava.....	63
8.2.4. Primici članova nadzornog odnosno upravnog odbora i uprave odnosno izvršnih direktora	64
8.3. Ovisna društva.....	65
9. Usklađenje s novim Zakonom	66
10. Zaključak.....	67
11. Popis literature.....	70
12. Popis tablica.....	75
Tablica br. 1. Popis trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku	75

1. UVOD

Odluka o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku navodi 36 pravnih osoba od kojih je 30 trgovačkih društava. Cilj je u ovome radu prikazati na koji način dioničar odnosno član društva Republika Hrvatska ostvaruje svoja članska („vlasnička“) prava. Na primjeru jednog društva s ograničenom odgovornošću objasniti će se korporativno upravljanje sukladno sadašnjoj zakonodavnoj regulativi te će se pojasniti dosadašnji način izbora članova uprave i nadzornog odbora. U nastavku rad će se baviti društvom s ograničenom odgovornošću od njegova nastanka, djelatnostima koje obavlja te s njegovim odnosom s drugim društvima. Opisivanjem primjera korporativnog upravljanja u društvu s ograničenom odgovornošću kao i provedbe statusnih promjena upozorit će se na posljedice takvih odluka. Takve odluke imaju učinke kako na poslovanje društva tako i na ostvarivanje ciljeva javne politike. Analizirat će se kako član društva postupa u dvostrukoj ulozi: u prvoj kao ugovorna strana u ugovornome odnosu kojim se ostvaruju ciljevi javnih politika i u drugoj koja se odnosi na ostvarivanje članskih prava u društvu. Fokus je na posebnome propisu o upravljanju državnom imovinom i nizu dokumenata kojima nadležna ministarstva zadužena za praćenje ostvarivanja vlasničke politike nastoje osigurati transparentnost poslovanja društava. U cilju ispunjenja kriterija za primanje Republike Hrvatske u punopravno članstvo Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) strateški, razvojni i planski dokumenti u dijelu koji se odnosi na reformu korporativnog upravljanja u društvima od posebnog interesa upućuju na primjenu Smjernica OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnome vlasništvu. Na temelju Smjernica i preporuka OECD-a donesen je Zakon o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske. Predlagatelji su donošenje predmetnog zakona obrazložili time da će „doprinijeti uspostavljanju jedinstvenog regulativnog okvira kojim će se unaprijediti korporativno upravljanje državnim poduzećima u Republici Hrvatskoj“. Analizirat će se što je to u Smjernicama bolje u odnosu na postojeći zakonodavni okvir i zbog čega član društva nije koristio svoja zakonska ovlaštenja kako bi poslovanje društava bilo uspješnije. Također, usporedit će se prakse drugih država, kako one upravljaju tom vrstom svoje imovine, na koji način donose vlasničku politiku i izabiru organi društva te koje bi njihove dobre prakse trebalo usvojiti.

2. Trgovačka društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

Sukladno odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom (ZUDI) državnu imovinu čine, među ostalim, dionice i udjeli u trgovačkim društvima čiji je imatelj Republika Hrvatska, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje te Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, ako ih je stekla u postupku sanacije i privatizacije banaka, te osnivačka prava u pravnim osobama čiji je RH osnivač.¹ Tako odredbama članka 12. ZUDI-a Vlada Republike donosi odluku o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Odlukom o kriterijima za utvrđivanje pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku utvrđeni su opći i posebni kriteriji.² Točkom II. Odluke propisano je: „U smislu ove Odluke, pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku smatraju se one koje prema vlasničkom udjelu, tržišnom udjelu u ekonomiji, teritorijalnom značaju, broju zaposlenika, dodanoj vrijednosti koju ostvaruju djelatnošću pridonose ostvarivanju strateških ciljeva, bilo gospodarskih i/ili socijalnih ciljeva“³. Odlukom o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku⁴ Vlada Republika Hrvatska utvrdila je 36 pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Od 36 pravnih osoba 30 ih čine trgovačka društva, među kojima su 22 društva s ograničenom odgovornošću i osam dioničkih društava, od kojih je pet uvršteno na uređeno tržište Zagrebačke burze d.d.⁵ Prema podjeli po ministarstvima, Ministarstvo financija nadležno je vlasničko tijelo za tri trgovačka društva, Ministarstvo gospodarstva za pet, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture za 18, a ministarstva obrane, poljoprivrede, unutarnjih poslova te prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine za po jedno društvo.

¹ Čl. 3. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine br. 52/18, 155/23)

² Odluka o kriterijima za određivanje pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 22/20)

³ Ibid.

⁴ Odluka o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 147/21, 78/23)

⁵ A. Bajo, L. Zuber, M. Primorac: Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, Fiscus: razborito i odgovorno upravljanje financijama javnog sektora, 2017., 2, 1–22

Tablica br. 1. Popis trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

Trgovačka društva	Nadležno ministarstvo
APIS IT d.o.o.	Ministarstvo financija
HRVATSKA LUTRIJA d.o.o.	
HRVATSKA POŠTANSKA BANKA d.d.	
HRVATSKA ELEKTROPRIVREDA d.d.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
HRVATSKI OPERATOR TRŽIŠTA ENERGIJE d.o.o.	
INA – INDUSTRIJA NAFTE d.d.	
JANAF d.d.	
NARODNE NOVINE d.d.	
ACI d.d.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
CROATIA AIRLINES d.d.	
HP-HRVATSKA POŠTA d.d.	
HRVATSKA KONTROLA ZRAČNE PLOVIDBE d.o.o.	
HRVATSKE AUTOCESTE d.o.o.	
HRVATSKE CESTE d.o.o.	
HŽ CARGO d.o.o.	
HŽ INFRASTRUKTURA d.o.o.	
HŽ PUTNIČKI PRIJEVOZ d.o.o.	
ODAŠILJAČI I VEZE d.o.o.	
PLOVPUT d.o.o.	
ZRAČNA LUKA DUBROVNIK d.o.o.	
ZRAČNA LUKA OSIJEK d.o.o.	
ZRAČNA LUKA PULA d.o.o.	
ZRAČNA LUKA RIJEKA d.o.o.	
ZRAČNA LUKA SPLIT d.o.o.	
ZRAČNA LUKA ZADAR d.o.o.	
ZRAČNA LUKA ZAGREB d.o.o.	
AGENCIJA ALAN d.o.o.	Ministarstvo obrane
HRVATSKE ŠUME d.o.o.	Ministarstvo poljoprivrede
DRŽAVNE NEKRETNINE d.o.o.	Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine
AGENCIJA ZA KOMERCIJALNU DJELATNOST d.o.o.	Ministarstvo unutarnjih poslova

Opće je poznata definicija trgovačkih društava i trgovca propisana Zakonom o trgovačkim društvima (ZTD)⁶. Dakle, trgovac je, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno, osoba koja samostalno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu.⁷ Međutim, trgovačka društva od posebnog interesa imaju još jednu ulogu, a to je ostvarivanje javnih politika. Ta sva društva osnovana su i posluju radi ostvarivanja javnih ciljeva. Za razliku od društava u kojima Republika Hrvatska nije član odnosno dioničar, njihovo je poslovanje jednostavno – zna se zašto su osnovana i njima je članak 3. Zakona o trgovačkim društvima⁸ temelj poslovanja. Društva od posebnog interesa imaju zadaću ostvarivati ciljeve javnih politika. Ona imaju zakonom i osnivačkim aktima ustrojena organe društva, pa u skladu s time Republika Hrvatska također ostvaruje svoja članska prava u tim društvima. Također, kao član društva donosi i provodi vlasničku politiku na temelju usvojenih strategija i poslovnih planova i odluka nadležnih organa, ali jedinstvena vlasnička politika za trgovačka društva od posebnog interesa ne postoji. Treba istaknuti da su društva važan gospodarski čimbenik. Prema podacima za sve pravne osobe u državnome vlasništvu, tijekom 2022. ta su društva ostvarila ukupno 11,3 mlrd. € prihoda, upravljale imovinom u visini od 42,2 mlrd. €, realizirale više od 1,2 mlrd. € investicijskih aktivnosti, uplatile više od 90 mil. € dobiti u proračun Republike Hrvatske te zapošljavala gotovo 50 tisuća zaposlenika. U skladu s time čine važan segment bruto domaćeg proizvoda te imaju velik utjecaj na hrvatsku ekonomiju, ostvarenje javnih ciljeva, prihode državnog proračuna i zapošljavanje te predstavljaju potencijal koji može biti iskorišten kao mehanizam za porast cijeloga gospodarstva.⁹ U Republici Hrvatskoj je, kao i u ostalim zemljama, najviše društava od posebnog interesa u sektoru prijevoza i energetike. I EBRD navodi da je u društvima u državnome vlasništvu zaposlena polovina ukupno zaposlenih kod države kao poslodavca, a najveći su sektori promet i energetika.¹⁰ Isto tako društva od posebnog interesa imaju najveća ulaganja, a to su društva INA - Industrija nafte d.d., Hrvatske ceste d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o., Hrvatske autoceste d.o.o. i Hrvatska elektroprivreda d.d.¹¹ Republika Hrvatska je,

⁶ Čl. 3. Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine br. 111/93., 34/99., 121/99. – vjerodostojno tumačenje, 52/00. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11. – pročišćeni tekst, 111/12., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23, 130/23, 136/24.)

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Izvješće o poslovanju pravnih osoba u državnom vlasništvu za 2022. godinu, str. 3., www.mfin.hr (pristupljeno 31. siječnja 2025.)

¹⁰ State owned companies, <https://www.ebrd.com/publications/transition-report-202021-state-owned-enterprises> (pristupljeno 31. siječnja 2025.)

¹¹ Op. cit. u bilj. 9, str. 19.

ostvarujući svoja vlasnička prava, donijela niz provedbenih akta usmjerenih ponajprije na korporativno upravljanje te na dostavu niza izvješća kojima se prate poslovanja društva.¹² Prema podacima, društva od posebnog interesa dostavljaju više od 30 raznih izvještaja Ministarstvu financija, resornome ministarstvu, FINA-i, Državnome zavodu za statistiku i drugima¹³. Ta se izvješća dostavljaju mjesečno, kvartalno, polugodišnje i godišnje. Postavlja se pitanje tko analizira ta izvješća i što se poduzima ako se utvrde odstupanja. Isto tako kreirana je aplikacija za praćenje poslovanja trgovačkih društava POOPI.¹⁴ Republika Hrvatska je kao član navedenih društava imenovala svoje predstavnike u skupštine odnosno glavne skupštine. Propisani su uvjeti i način izbora članova uprava i nadzornih odbora. Donesen je Kodeks korporativnog upravljanja (Kodeks), koji je ponajprije namijenjen društvima od posebnog interesa, a cilj je uspostaviti, održavati i unaprijediti visoke standarde korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja trgovačkih društava kako bi se učinkovito i odgovorno upravljalo državnom imovinom i postigla dobrobit za trgovačko društvo povećanjem vjerodostojnosti, profesionalizma i konkurentnosti, ali i dobrobit za zajednicu.¹⁵ Kodeksom je djelomično obuhvaćena vlasnička politika Republike Hrvatske: smjernice za upravljanje državnim portfeljem, preporuke nadzornome odboru, preporuke upravi, suradnja i odnos između nadzornog odbora i uprave, revizija i mehanizmi unutarnje revizije te preporuke u vezi obavješćavanja i izvješćavanja. Neka rješenja navedena u Kodeksu nisu bila u skladu sa zakonskim okvirom koji se primjenjuje na pravne oblike i upravljačke strukture te prava i obveze trgovačkih društava u privatnome vlasništvu kao što su to čl. V. st. 5. i čl. V. st. 6.¹⁶

Ako se željelo primjenjivati isti zakonski okvir kao i za trgovačka društava u kojima država nije član, mogla se propisati odgovarajuća primjena Kodeksa korporativnog upravljanja¹⁷ koji primjenjuju dionička društva čije su dionice uvrštene na uređeno tržište, a što je predloženo u Konačnome prijedlogu. To će biti izloženo u nastavku.

¹² Korisne informacije, <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/trgovacka-drustva-2566/korisne-informacije/3526> (pristupljeno 31. siječnja 2025.)

¹³ Podaci o izvještajima HŽ INFRASTRUKTURA d.o.o. (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

¹⁴ Trgovačka društva, <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/trgovacka-drustva-2566/2566> (pristupljeno 31. siječnja 2025.)

¹⁵ Odluka o donošenju Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine, broj 132/17)

¹⁶ A. Bilić: Pristupanje OECD-u kao povod za deregulaciju državnih trgovačkih društava, *Pravo u gospodarstvu*, 2024, 1-2, str. 75

¹⁷ Kodeks korporativnog upravljanja 2024., www.zse.hr (pristupljeno 1. veljače 2025.)

2.1. Organi trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

Odredbama članka 31. ZUDI-a¹⁸ propisani su način na koji se bira predstavnik u skupštini društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i obveza provođenja javnog natječaja za izbor članova predsjednika i članova uprava. Uredbom o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornog odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinima njihovih izbora¹⁹ (Uredba) propisni su uvjeti i način izbora članova nadzornih odbora i uprava, i to, kako se navodi u članku 2., pod članovima uprave predsjednike i članove uprava, ravnatelje, direktore za sve pravne osobe od posebnog interesa, a ne samo trgovačkih društava. Ta se Uredba na odgovarajući način primjenjuje i na društva kojima upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju (CERP) i lokalna zajednica. Ministri su uglavnom ili skupštine društva sukladno osnivačkim aktima odnosno imenovani predstavnici jedinog člana društva u skupštinama odnosno glavnim skupštinama društava.

2.1.1. Izbor predsjednika i članova uprave

Sukladno odredbama članka 2., stavka 5. Uredbe predsjednik i članovi uprave biraju se javnim natječajem koji provodi ministarstvo u čijoj su nadležnosti djelatnosti kojima se pretežno bavi pravna osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.²⁰ Konkretno, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture objavljuje natječaj za izbor predsjednika i članova uprave u 18 društava čije je vlasničko tijelo i objavljuje se natječaj.²¹ Kandidati moraju ispunjavati uvjete iz članka 239. ZTD-a²² te one propisane člankom 11. Uredbe.²³ Slijedom tako objavljenog natječaja, u

¹⁸ Čl. 31. ZUDI-a

¹⁹ Uredba o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihovih izbora (Narodne novine 12/19)

²⁰ Ibid.

²¹ Javni natječaj za izbor kandidata za predsjednika i 3 člana Uprave HP- Hrvatske pošte d.d., www.mfin.hr

²² Čl. 239. ZTD-a

²³ Čl. 11. Uredbe (1) završen diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili s njim izjednačen studij odgovarajuće struke, najmanje deset godina radnog iskustva na poslovima koji zahtijevaju odgovarajući stupanj stručne spreme, od kojih je najmanje pet godina radnog iskustva na rukovodećim položajima, radno iskustvo u organiziranju rada i vođenju poslova, te naročito istaknuti rezultati u organizaciji rada i vođenja poslova ,nepostojanje sukoba interesa u skladu s propisom koji uređuje sprečavanje sukoba interesa između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti te pravilima Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele, znanje najmanje jednoga svjetskog jezika. (2) Ako su Zakonom o trgovačkim društvima, posebnim propisima za pojedine djelatnosti ili osnivačkim aktom trgovačkog društva, odnosno pravne osobe,

kojem nisu traženi nikakvi dodatni uvjeti, nakon evaluacije zaprimljenih prijava slijedi razgovor s kandidatima, nakon kojeg se Vladi Republike Hrvatske dostavlja prijedlog za izbor kandidata s ostalom dokumentacijom sukladno odredbama Uredbe, nakon čega Vlada Republike Hrvatske zaključkom predlaže nadzornome odboru dioničkog društva odnosno skupštini društva s ograničenom odgovornošću izbor predsjednika i članova uprave. Na temelju zaključka Vlade Republike Hrvatske nadzorni odbor odnosno skupština društva donosi odluku o izboru članova uprave i nakon toga slijedi upis u sudski registar. Nekoliko, u većini slučajeva međusobno nepoznatih, ljudi koji sada čine upravu društva ima obvezu poslove društva voditi s pozornošću urednoga i savjesnoga gospodarstvenika i čuvati poslovnu tajnu društva.²⁴

2.1.2. Izbor predsjednika i članova nadzornog odbora

Slična procedura propisana je i za izbor članova nadzornog odbora, s tom razlikom da se za njih ne provodi javni natječaj, nego nadležno ministarstvo prikuplja dokumentaciju i provodi razgovore s kandidatima te, prije nego što uputi prijedlog Vladi Republike Hrvatske, objavljuje imena predloženih kandidata za članove nadzornih odbora pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata²⁵ i Smjernicama za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, radi informiranja na službenim mrežnim stranicama nadležnog ministarstva.²⁶ Također, uvjeti za članove nadzornih odbora malo su drugačiji u odnosu na uvjete staža i prihoda društva kojim su rukovodili.²⁷

Uredba je općenito navela uvjete koje predloženi članovi uprave i nadzornog odbora moraju zadovoljavati. Kako se ista Uredba odnosi na sve pravne osobe od posebnog interesa, a ne samo na trgovačka društva, razumljive su i nespretno stipulacije da aktom Vlade Republike Hrvatske kojim se predlaže izbor člana uprave i nadzornog odbora završava postupak imenovanja odnosno izbora. To nije točno jer se zna koji je, sukladno ZTD-u²⁸, konstitutivan trenutak

propisani stroži ili neki drugi posebni uvjeti koje kandidat mora ispunjavati, onda se prilikom provođenja javnog natječaja primjenjuju navedeni uvjeti.

²⁴ Čl. 252. ZTD-a

²⁵ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, broj 140/09)

²⁶ Uredba čl. 7.

²⁷ Ibid.

²⁸ Čl. 244. i 258. ZTD-a

članstva u upravi odnosno nadzornome odboru, a što proizlazi iz akta Vlade Republike Hrvatske u kojemu decidirano piše da se „predlaže“ skupštini/nadzornome odboru. Pretpostavka je da je smisao odredbi kojima je reguliran postupak izbora članova uprave utjecati na transparentnost i mogućnost prijave širokoga kruga stručnjaka. Međutim, propisani su uvjeti općeniti, a postupak provode resorna ministarstva kao što je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture koje mora provesti 18 takvih postupaka za uprave te još toliko postupaka za nadzorne odbore. Uobičajeno je da su članovi povjerenstava koja provode postupke zaposlenici ministarstava. Treba uzeti u obzir to da su ministri uglavnom i skupštine društva s ograničenom odgovornošću za koje provode te postupke, što znači da ministarstvo predlaže kandidate Vladi Republike Hrvatske, koja će svojim zaključkom predložiti skupštini-ministru tog ministarstva da izabere članove uprave odnosno nadzornog odbora. Nakon što se zaista okonča postupak izbora članova uprave i nadzornog odbora, početkom njihovih mandata počinju njihova prava i obveze te su dužni djelovati u interesu društva.²⁹ Članovi nadzornog odnosno upravnog odbora također su obvezni, sukladno odredbama čl. 7., stavka 2. Zakona o postupku primopredaje vlasti, u roku 15 dana od dana stupanja na dužnost Vlade staviti mandat na raspolaganje.³⁰ Kao pomoću tome što bi trebali raditi nadzorni odbori donesene su Smjernice za rad nadzornih odbora u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i u drugim pravnim osobama čijim dionicama, poslovnim udjelima i osnivačkim pravima, u svojstvu zakonskog zastupnika, upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju.³¹ „Svrha je ovih Smjernica jasnije definirati i ojačati ulogu i odgovornost nadzornih odbora u Društvima te pridonijeti poboljšanju i podizanju kvalitete rada nadzornih odbora u Društvima. U tom smislu, ove Smjernice trebaju dati na jednom mjestu pregled vodećih i najboljih praksi i preporuka koje se odnose na poboljšanje kvalitete i funkcioniranja rada nadzornih odbora u Društvima.“³² U tim su Smjernicama navedena, među ostalim, osnovna prava i obveze članova nadzornih odbora. Usmjerava ih se na način rada, održavanja sjednica i donošenja poslovnika o svojem radu. Upućuje ih se na odnose s drugim tijelima društva, tijelima koja provode vlasničku politiku, te ih se upoznaje s postupanjem u slučaju postojanja sukoba interesa. Poblježe se utvrđuje kada se smatra da je član nadzornog odbora neovisan. Nadalje, usmjerava ih se na izradu godišnjih planova rada, praćenje rizika i usklađenosti poslovanja društva te se uvodi samoprocjena rada nadzornog

²⁹ Čl. 252. ZTD-a

³⁰ Čl. 7. st. 2. Zakona o postupku primopredaje vlasti (Narodne novine 94/04, 17/07, 91/10, 22/13)

³¹ Smjernice za rad nadzornih odbora u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i u drugim pravnim osobama čijim dionicama, poslovnim udjelima i osnivačkim pravima, u svojstvu zakonskog zastupnika, upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju, <https://mfin.gov.hr/> (pristupljeno 1. veljače 2025.)

³² Ibid.

odbora. Sukladno Zakonu o reviziji kao tijela nadzornog odbora djeluju revizijski odbori. Nadležnost revizijskih odbora definirana je Zakonom o reviziji³³ i Uredbom (EU) 537/2014.³⁴

2.1.3. Politika primitaka članova uprave i nadzornog odbora

Osim općih propisa koji se odnose na ustroj organa trgovačkih društava, na predsjednike i članove uprave primjenjuju se odredbe Zakona o sprečavanju sukoba interesa u čijem su članku 3. kao obveznici navedeni i predsjednici i članovi uprave³⁵. Navedeni Zakon, u dijelu u kojemu je opisano što ulazi u primanja dužnosnika, u nadležnosti je isključivo nadzornih odbora odnosno skupština društva. Još jedna pravna nelogičnost jest i nepoznavanje temeljnih odredbi koje se odnose na nadležnost organa trgovačkih društava. Naime, Povjerenstvo za sukob interesa izdalo je smjernice u kojima je pojasnilo što se smatra plaćom, a što dodatnim primicima članova uprave³⁶. Naime, odredbama članka 247. ZTD-a propisano je da se „pri određivanju ukupnih primitaka pojedinog člana uprave (plaće, sudjelovanje u dobiti, nadoknadi izdataka, plaćanju premija osiguranja i svih ostalih davanja) nadzorni odbor mora brinuti da ukupni iznosi primanja budu u primjerenome odnosu posla koji obavlja član uprave i stanja društva“. Navedena odredba odnosi se na dioničko društvo, ali se na odgovarajući način primjenjuje na društvo s ograničenom odgovornošću sukladno odredbama članka 432. ZTD-a, s time da su za to, ako društvo nema nadzorni odbor, ovlašteni članovi društva. To što je plaća i na koje primitke ima pravo član uprave u nadležnosti je nadzornog odbora. To je jedan od pokazatelja da član društva odnosno oni koji pišu nacrt zakona nisu uzeli u obzir odredbe ZTD-a. Takav je izričaj stvar upravnih tijela. Namjera transparentnosti poslovanja društva pozitivna je, no nedovoljnim uzimanjem u obzir zakona koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava na određeni način utječe se na istim zakonom utvrđene nadležnosti organa trgovačkih društava. Tako je član društva u razdoblju od 2009. do 2014. Odlukom o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprave³⁷ odredio najveći iznos plaće za predsjednika i članove uprava, ovisno o godini dopustio ili nije primjenu

³³ Zakon o reviziji (Narodne novine br. 127/17, 27/24, 85/24 i 145/24)

³⁴ Uredba (EU) br. 537/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o posebnim zahtjevima u vezi zakonske revizije subjekata od javnog interesa i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2005/909/EZ Tekst značajan za EGP (Službeni list EU L 158/2014)

³⁵ Čl. 3. Zakona o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine 143/21, 36/24)

³⁶ Smjernice o zabrani primitaka dodatne naknade iz čl. 7. točke D Zakona, broj: 711-1-134-R-34/22-01-17 od 31. siječnja 2022., <https://www.sukobinteresa.hr/hr/guidelines> (pristupljeno 1. veljače 2025.)

³⁷ Odluka o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava (Narodne novine 83/2009, 3/11, 3/12, 46/2012, 22/2013, 23/14, 77/14)

odredbi o varijabilnome dijelu plaće-stimulativnoj nagradi i posebnoj stimulativnoj nagradi te propisao iznimke kada nadzorni odbor smije samostalno odrediti plaće. Dakle, u poslovanju trgovačkih društava notorna je činjenica da samo nadzorni odbori u društvima s ograničenom odgovornošću mogu postupati po uputama skupštine društva. Na tragu te odluke kao i odluke o naknadama za članove nadzornih odbora³⁸ dioničko društvo čije su dionice uvrštene na uređeno tržište donijelo je Politiku primitaka za članove uprave i nadzornog odbora.³⁹ Primitke članova uprave čine fiksni i varijabilni dio kao i ostali primici. Sadašnji ugovori kojima su regulirana međusobna prava i obveze između predsjednika i članova uprave društava s ograničenom odgovornošću, prema prijedlogu ugovora koje je nadležno ministarstvo izradilo za željeznički i cestovni sektor⁴⁰, ne sadržavaju varijabilni dio i uglavnom su iznosi plaća ograničeni na 3,2 isplaćene neto plaće po zaposlenome u pravnim osobama u Republici Hrvatskoj za mjesec travanj u tekućoj godini, a koju objavljuje Državni zavod za statistiku.

Sukladno članku 3., točki 41. Zakona o sprečavanju sukoba interesa članovi i predsjednici uprava trgovačkih društava smatraju se obveznicima tog Zakona.⁴¹ Prema Smjernicama Povjerenstva za rješavanje sukoba interesa o zabrani primitka dodatne naknade iz čl. 7. točke d) Zakona, propisano je da sukladno članku 7. točki d) ZSSI/21-a obveznici navedeni u članku 3. Zakona, a među koje spadaju članovi i predsjednici uprava trgovačkih društava, ne smiju pored plaća koju primaju za obnašanje dužnosti ostvariti druge primitke, osim ako drugim zakonom nije propisano drukčije, kao što su to isplata božićnica, regresa za godišnji odmor, dara za dijete, bonusa za ostvarene rezultate poslovanja te uplate u dobrovoljni mirovinski fond, za dodatno zdravstveno osiguranje, životno osiguranje i slično, jer se to ne smatra plaćom obveznika nego drugim dodatkom⁴². U travnju iste godine Smjernice su dopunjene te je u njima decidirano navedeno što se smatra plaćom, a što primitkom dodatnih naknada.⁴³

³⁸ Odluka Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju naknade za rad članova nadzornih odbora trgovačkih društava i naknade članovima upravnih vijeća ili drugih tijela upravljanja ustanovama i drugih neprofitnih pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska, klasa: 120-09-01/14 ur.broj: 5030105-09-1 od 2. travnja 2009.

³⁹ Politika primitaka članova uprave i nadzornog odbora Jadranskog naftovoda, dioničkog društva, Zagreb za razdoblje 2020-2023, www.janaf/dokument.hr (pristupljeno 23. veljače 2025.)

⁴⁰ Ugovor o međusobnim pravima i obvezama člana Uprave HŽ INFRASTRUKTURE (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

⁴¹ Zakon o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine 143/21, 26/24)

⁴² Smjernice o zabrani primitaka dodatne naknade iz čl. 7. točke D Zakona, broj: 711-1-134-R-34/22-01-17 od 31. siječnja 2022. godine, <https://www.sukobinteresa.hr/hr/guidelines> (pristupljeno 1. veljače 2025.)

⁴³ Dopuna smjernica o zabrani primitaka dodatne naknade, broj: 711-1-518-R-34/22-02-17, <https://www.sukobinteresa.hr/hr/guidelines> (pristupljeno 1. veljače 2025.)

Primici članova nadzornog odbora nisu se mijenjali od 2009. i oni u bruto iznosu iznose oko 400 eura na mjesec.⁴⁴

Odredbama članka IV. Kodeksa⁴⁵, koji je na snazi, propisano je sljedeće: „Članovi nadzornog odbora trebaju biti nagrađeni za svoje dužnosti. Njihove nagrade trebaju biti određene tržišnom praksom i ne bi trebale biti postavljene u znatnoj mjeri niže, a niti iznad nagrada koje se isplaćuju u usporednoj skupini trgovačkih društava, osim u slučaju kada je iznos naknade određen posebnim propisom“. I na članove nadzornih odbora trgovačkih društava primjenjuju se odredbe Zakona o trgovačkim društvima o njihovim pravima i obvezama dok obnašaju navedenu dužnost. Njihova je uloga nadziranje vođenja poslova društva. U odnosu na odgovornost članova nadzornih odbora, visina naknade nije poticajna za njezino preuzimanje.

U Strategiji upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. – 2025.⁴⁶, u sklopu 5.2. Poseban cilj „Nastavak privatizacije trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske i unaprjeđenje upravljanja pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku“ navodi se: „Dobro upravljanje je skup vrijednosti i načela povezanih s izvršavanjem poslova od javnog interesa i upravljanjem proračunskim sredstvima. Jedna od temeljnih vrijednosti dobrog upravljanja je osjećaj dužnosti i odgovornosti prema društvu te transparentnost u izvještavanju i donošenju odluka. Načela dobrog upravljanja temelje se prvenstveno na uvjerenju kako dobro upravljanje poboljšava uspješnost trgovačkog društva“.⁴⁷

Također se navodi: „važno je uspostaviti jasnu politiku o naknadama za članove nadzornih odbora i uprava trgovačkih društava koja potiče postizanje dugoročnih i srednjoročnih interesa trgovačkog društva te privlači i motivira kvalificirane stručnjake za preuzimanje članstva u odboru“.⁴⁸ Tako stipulirana odredba Strategije kao dio posebnog cilja nije ostvarena ni do ove, 2025., u zadnjoj godini važenja i u godini u kojoj će biti donesen Zakon o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske.

Iz navedenih odredbi Kodeksa i Strategije proizlazi da je član društva donio sve potrebne dokumente u dijelu koji se odnosi na primitke članova uprave i nadzornih odbora. Nisu jasni razlozi zašto vlasnička tijela odnosno nadležni organi društava s ograničenom odgovornošću

⁴⁴ Poslovni podaci HŽ Infrastrukture d.o.o.

⁴⁵ Čl. IV. Kodeksa

⁴⁶ Strategija upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. – 2025. (Narodne novine 96/19)

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

nisu sukladno odredbama ZTD-a i osnivačkih akata društava donijela odgovarajuće odluke koje se odnose na primitke članova uprave i nadzornog odbora.

3. Društvo s ograničenom odgovornošću od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

3.1. Osnivanje društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

Osnivanje, statusne promjene i korporativno upravljanje u društvima od posebnog interesa prikazani su na primjeru osnivanja i statusnih promjena društva HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o. Željeznički sektor ima povijesnu ulogu u ostvarenju javnih politika i razvoju gospodarstva. Također, u percepciji hrvatske javnosti željeznički sektor je neučinkovit, skup za održavanje i upitne opstojnosti društava s dominantnom ulogom sindikata. Jedna konstanta u poslovanju kako povijesnog društva tako i društava koja su nastala njegovom podjelom jest restrukturiranje. Zadnjih tridesetak godina član društva je donošenjem zakona, drugih propisa i odluka, financiranjem iz državnog proračuna, kreditima sklopljenima s domaćom i međunarodnim financijskim institucijama, EU-ovim fondovima te osnivanjem Povjerenstava⁴⁹ na čelu kojeg je bio premijer nastojao unaprijediti poslovanje društava u željezničkom sektoru s namjerom da unaprijedi usluge željezničkog prijevoza. O restrukturiranju željezničkog sustava izrađene su mnoge studije s više ili manje uspješnom provedbom. U ovome dijelu dan je prikaz prirodnog monopolista koji je u kratkome roku od vertikalno integriranog društva pretvoren u horizontalno integrirano društvo, da bi nakon provedbi statusnih promjena poslovala tri društva pravna slijednika.

Društvo je započelo svoje postojanje Zakonom o željeznici⁵⁰, koji je na snagu stupio 11. listopada 1990. kada je osnovano javno poduzeće Hrvatske željeznice sa sjedištem u Zagrebu. Člankom 1. istog Zakona propisana je djelatnost kojim se javno poduzeće bavi⁵¹, a društveni interes u djelatnosti javnog poduzeća ostvaruje se:

⁴⁹ Odluka o Povjerenstvu za željeznice, klasa: 341-01/12-01/03 urbroj: 5030105-12-1 od 14. lipnja 2012.

⁵⁰ Zakon o željeznici (Narodne novine, br. 42/90)

⁵¹ Čl. 1. Djelatnost javnog prijevoza putnika i stvari u unutrašnjem i međunarodnom prometu željezničkim prijevoznim sredstvima te izgradnja, modernizacija i održavanje željezničke infrastrukture kao i modernizacija i održavanje željezničkih vozila, je nezamjenjiv uvjet života i rada građana i drugih poduzeća na teritoriju Republike

1. imenovanjem dijela članova upravnog odbora
2. usklađivanjem razvoja i održavanja željezničke infrastrukture i željezničkih vozila s razvojnim planovima Republike i stvaranjem uvjeta za realizaciju planova
3. usklađivanjem organizacije željezničkog prijevoza te izgradnjom i održavanjem željezničke infrastrukture s planovima i potrebama Republike
4. drugim pogodnim načinima kojima se osigurava siguran i uredan tijek željezničkog prometa utvrđen u važećim propisima
5. utvrđivanjem posebnog interesa kod izgradnje željezničke infrastrukture
6. davanjem suglasnosti na statut javnog poduzeća.⁵²

Nakon tog zakona 1994. donesen je Zakon o hrvatskim željeznicama⁵³, kojim je javno poduzeće preoblikovano u društvo s vlastitom pravnom osobnošću s tvrtkom HŽ – Hrvatske željeznice (HŽ), s time da su se na podredno društvo primjenjivali propisi o društvu s ograničenom odgovornošću. Utvrđeni su tvrtka, sjedište i djelatnosti društva. Kapital javnog poduzeća postao je temeljni ulog kojim je član društva sudjelovao u temeljnome kapitalu. Prema tome Zakonu, HŽ je kao organe društva imao upravu i nadzorni odbor, propisane su nadležnosti i odgovornosti članova uprave i nadzornog odbora te način donošenja odluka. Kako je propisan način funkcioniranja organa društva u onome dijelu koji se odnosi na poslovanje društva, tako je s druge strane propisano postupanje člana društva u slučaju ostvarivanja javnih politika i ciljeva⁵⁴. Također, društvo je poslovalo u ratnim okolnostima pa je bilo propisano da „Vlada Republike Hrvatske, u okviru iznosa predviđenog u državnom proračunu za subvencije Društvu, odlučuje o namjenskom korištenju svakog iznosa koji se Društvu doznači kao subvencija iz državnog proračuna dok traju posljedice agresije na Republiku Hrvatsku, a koje se odnose i na bitno smanjenje željezničkog prijevoza“.⁵⁵ Izmjenom tog Zakona iz 1998. uz upravu i nadzorni odbor kao tijelo društva ustrojena je i skupština.⁵⁶ Društvo je bilo ustrojeno na opisani način i tako poslovalo do kraja 2006. Naime, odredbama članka 42. Zakona o

⁵² Ibid. čl. 2.

⁵³ Zakon o hrvatskim željeznicama (Narodne novine 53/94, 139/97, 162/98)

⁵⁴ Ibid. čl. 2. „Zadaća društva osigurati trajno i nesmetano obavljanje željezničkog prijevoza osoba i dobara te provođenje politike razvoja željezničkog prometa koju kao dio strategije i politiku gospodarskog razvoja Republike Hrvatske utvrđuje Sabor Republike Hrvatske. Radi ostvarivanja tih ciljeva Republika Hrvatska podmiruje troškove ukoliko društvo ne može podmiriti to iz vlastitih sredstava“.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskim željeznicama (Narodne novine br. 168/98)

željeznici⁵⁷ s primjenom od 1. siječnja 2005. bilo je propisano sljedeće: „Do početka primjene ovoga Zakona posebnim zakonom uredit će se razdvajanje društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. na više društava, prema poslovnim područjima, te urediti njihov pravni položaj”. Primjena tog Zakona počela je 1. siječnja 2006. umjesto 1. siječnja 2005.

3.2. Statusne promjena društva

3.2.1. Podjela društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o.

Prijedlog Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. obrazložen je na sljedeći način: „razdvajanjem trgovačkog društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. na manja trgovačka društva, prema poslovnim područjima, stvaraju se subjekti sposobni za prihvaćanje tržišnih uvjeta koje nameće potreba otvaranja i liberalizacije pristupa drugih subjekata željezničkom transportnom tržištu. Za razliku od dosadašnjeg funkcioniranja željezničkih djelatnosti infrastrukture i prijevoza na principima računovodstvene odvojenosti, ovim Zakonom uređuje se njihova formalna, pravna, financijska i računovodstvena razdvojenost. Takvo uređenje omogućavane-diskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi potencijalnih željezničkih operatera na liberaliziranom transportnom tržištu. Osnivanjem manjih poslovnih jedinica omogućiti će se racionalizacija poslovanja unutar postojećeg željezničkog sustava, efikasnije upravljanje materijalnim i ljudskim resursima, te povećanje vlastitih prijevoznih prihoda. Time se također stvaraju uvjeti bolje transparentnosti korištenja i nadzora nad trošenjem sredstava dodijeljenih od strane Državnog proračuna RH društva HŽ-Hrvatske željeznice, d.o.o. na samostalne poslovne subjekte prema poslovnim područjima Zakon sukladno pravnoj stečevini EU, transformira sadašnju organizacijsku strukturu HŽ Hrvatskih željeznica d.o.o. na zasebne, neovisne, djelatnosti željezničke infrastrukture, željezničkog prijevoza (prijevoz putnika, prijevoz tereta), vuču vlakova i krovnu organizaciju HŽ-Grupa d.o.o. te propisuje njihov ustroj u nove pravne i poslovne subjekte.“⁵⁸

Zakonom o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatskih željeznice propisano je da će se trgovačko društvo HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. podijeliti na četiri društva s ograničenom odgovornošću za poslovna područja:

1. upravljanje, održavanje i izgradnja željezničke infrastrukture
2. prijevoz putnika

⁵⁷ Zakon o željeznici (Narodne novine br. 123/03,30/04,153/05,79/07,120/08)

⁵⁸ Obrazloženje prijedloga Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//128-2.pdf> (pristupljeno 23. siječnja 2025.)

3. prijevoz tereta
4. vuča vlakova.⁵⁹

Posebnom Odlukom Vlade Republike Hrvatske osnovat će se društvo s ograničenom odgovornošću čiji će jedini član biti Republika Hrvatska i na koje će tom Odlukom Vlada Republike Hrvatske prenijeti poslovne udjele koje će Republika Hrvatska steći u trgovačkim društvima iz stavka 1. članka 1. prema odredbi članka 3. tog Zakona.⁶⁰ Sukladno odredbama članka 2., st. 2. istog Zakona propisano je da će se utvrditi popis zemljišta, objekata i uređaja koji čine željezničku infrastrukturu i opće su dobro u javnoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i ne postaju imovina trgovačkih društava.

Podjela, tj. podjela s razdvajanjem te prijenosom cjelokupne imovine, prava i obveza na navedena četiri društva s istodobnim prestankom društva, provedena je temeljem odredbi članka 550. ZTD-a. U travnju 2006. donesen je Plan podjele⁶¹ kojim je utvrđeno da će se radi provedbene podjele s razdvajanjem osnovati četiri društva, HŽ Infrastruktura d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., HŽ Cargo d.o.o. i HŽ Vuča vlakova d.o.o., koji su pravni slijednici društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. Podjela imovine, prava i obveza sastavni je dio Plana podjele. Prije provedbe podjele član društva smanjio je temeljni kapital koji je iznosio 7.334.907.886,05 kn za iznos od 6.010.760.88,01 kn odnosno za udio u imovini i izvorima koji čine javno dobro u općoj uporabi i ne mogu činiti imovnu novih društava. U srpnju 2006. član društva donio je Odluku o osnivanju navedenih društava koja su u sudski registar upisana krajem prosinca 2006. U prosincu je donesena odluka o osnivanju društva HŽ Hrvatske željeznice holding d.o.o. (HŽ Holding), koje je krajem istog mjeseca upisano u sudski registar. Međutim, poslovni udjeli četiriju društava nisu odmah preneseni s člana društva na HŽ Holding, već je to učinjeno u listopadu 2007., čime je nastalo horizontalno integrirano društvo. Problem tako ustrojenih društava proizlazio je iz činjenice da član društva nije utvrdio ciljeve vlasničke politike koje želi ostvariti tako osnovanim društvom i koje su njegove ovlasti u upravljanju četirima društvima koja su bili članovi društava u pojedinome od 17 ovisnih društava. Statusne promjene društva nisu na odgovarajući način pratile promjene korporativnog upravljanja društvima jer član društva nije jasno odredio nadležnosti između ministarstva i organa trgovačkog društva. Takav ustroj jednog vladajućeg i četiriju ovisnih društava odgovara opisu

⁵⁹ Čl. 1. Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. (NN 153/05 i 57/12)

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Plan podjele trgovačkog društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o., broj: U-27-41/06 od 12. travnja 2006. godine (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

koncerna i koncernskih društava propisanih odredbama članka 476. ZTD-a, no nedostajalo je da to član društva jasno definira. U prilog tome govori činjenica da nije bio utvrđen ni način kako će vladajuće društvo financirati svoje poslovanje, već je HŽ Holding za ostala četiri društva obavljao zajedničke poslove za koje je naplaćivao naknadu, što je bilo regulirano ugovorom među društvima.⁶² Takav ustroj željezničkih društava trajao je do 2012. kada je ponovno zaključeno da treba provesti novo restrukturiranje odnosno provesti sljedeće statusne promjene. Tom prvom statusnom promjenom društva pravni slijednici bavit će se još početkom 2025., dakle 19 godina nakon što je podjela provedena.

3.2.2. Podjela društva HŽ Vuča vlakova d.o.o. i pripajanje HŽ Holdinga

Naime, u obrazloženju prijedloga Zakona o dopuni Zakona o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. navodi se sljedeće: „U tijeku poslovanja novonastalih društava u praksi ukazale su se određene manjkavosti te je utvrđeno da izvršena podjela u potpunosti ne prati i poslovnu logiku zaokruživanja tehnoloških procesa u proizvodnji prijevoznih usluga unutar prijevoznčkih poduzeća“. Tako je u hitnoj proceduri donesen Zakon o dopuni Zakona o podjeli HŽ Hrvatskih željeznica d.o.o. kojim je u članak 1. dodan stavak 3. te je u lipnju 2012. bilo pokrenuto novo restrukturiranje. Ono je uključivalo razdvajanje s preuzimanjem društva HŽ Vuče vlakova d.o.o. sukladno odredbama članka 550. stavka 2. Zakona o trgovačkim društvima. Kao što je navedeno, član društva osnovao je u lipnju 2012. Povjerenstvo za željeznice koje se bavilo restrukturiranjem željezničkog sustava Hrvatskih željeznica, unaprjeđenjem prometa na lokalnim prugama, formiranjem trgovačkog društva koje će razvijati i proizvoditi željeznička vozila te izdvajanjem takvih proizvodnih jedinica iz postojećih društava⁶³. Započelo je još jedno restrukturiranje, no taj je put zaključeno da će se poslovna logika zaokruživanja tehnoloških procesa postići podjelom trgovačkog društva HŽ Vuče vlakova d.o.o. odnosno razdvajanjem s prijenosom cjelokupne imovine na dva prijevoznika društva HŽ Cargo d.o.o. i HŽ Putnički prijevoz d.o.o. Također, zaključeno je da je „financijska konsolidacija sustava prioritetna i nužna kao prethodni postupak kako bi društva HŽ Holdinga uopće bila sposobna započeti sa restrukturiranjem“⁶⁴. Vezano uz društva unutar HŽ Holdinga i podjelu HŽ Vuče vlakova d.o.o. istaknuto je da „je integracija u HŽ Putnički prijevoz i HŽ Cargo radi djela njihovog restrukturiranja i koja je istovremeno presudan element financijske

⁶² Ugovor o međusobnim pravima i obvezama (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

⁶³ Op. cit. u bilj. 49

⁶⁴ Restrukturiranje HŽ Holdinga (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

konsolidacije društava HŽ Holdinga u dijelu rješavanja internih dužničko-vjerovničkih odnosa te smanjenje nabujalih transakcijskih odnosa među društvima“. ⁶⁵ U istome dokumentu navedeno je da je „privatizacija HŽ Carga s obzirom na aktualnu gospodarsku situaciju, nepovoljnu tržišnu i neodrživu financijsku poziciju te potrebu za znatnim investicijama u tehničko tehnološku modernizaciju jedino rješenje i poželjno ga je provesti prije ulaska u EU zbog realne prijetnje znatnog gubitka tržišnog udjela. Alternativa je radikalno restrukturiranje i strateško partnerstvo sa tržišno snažnijom kompanijom orijentiranom prema jadranskim lukama“. Sljedeći je zaključak bio da provedbom glavnih aktivnosti programa restrukturiranja povezanih društava HŽ Holdinga, koje se u osnovi sastoje od statusnih i strukturnih promjena, ali ne duže od godinu dana, prestaje potreba za postojanjem HŽ Holdinga. Dakle, to je restrukturiranje provedeno tako što je najprije provedena statusna promjena podjele razdavanja s prestankom društva HŽ Vuče vlakova d.o.o. i istodobnim prijenosom imovine na dva društva HŽ Putnički prijevoz i HŽ Cargo d.o.o. Navedena statusna promjena provedena je s danom 1. listopada 2012. Zatim je obavljen prijenos poslovnih udjela u društvima HŽ Cargo d.o.o., HŽ Putničkom prijevozu d.o.o. i HŽ Infrastrukturi s HŽ Hrvatskih željeznica holdinga na Republiku Hrvatsku. Konačno je s danom 1. studenoga 2012. HŽ Holding pripojen društvu HŽ Infrastrukturi d.o.o. Suglasnost na provedbu tih statusnih promjena uz organe društva koje se dijeli i društava preuzimatelja dala je Vlada Republike Hrvatske.

3.3. Poslovanje društava nakon provedbe statusnih promjena

Nakon statusnih promjena provedenih u razdoblju od 2006. do 2012., od 1. studenoga 2012. posluju tri društva: HŽ Putnički prijevoz d.o.o. kao putnički prijevoznik, HŽ Cargo d.o.o. kao teretni prijevoznik i HŽ Infrastruktura d.o.o. kao upravitelj željezničkom infrastrukturom, a jedini član svih društava jest Republika Hrvatska. Društva su od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Ona imaju uprave, nadzorne odbore i skupštinu koju čini ministar nadležan za promet. ⁶⁶ Nepostojanje vlasničke politike s definiranim razlozima za sudjelovanje

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Čl. 7. Izjave društva HŽ Infrastruktura d.o.o. (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

u članstvu i neodgovarajuće unaprjeđenje korporativnog upravljanja utjecat će na poslovanje društava. Statusne promjene koje su provedene 2012. dogodile su se neposredno prije nego što je Republika Hrvatska pristupila Europskoj uniji, a društva su trebala prilagoditi poslovanje liberalizaciji tržišta željezničkih usluga i usluga željezničkog prijevoza. Najveći izazov u prilagodbi poslovanja ima HŽ Cargo d.o.o. S danom 1. srpnja 2013. liberalizirano je tržište željezničkoga teretnog prijevoza, a krajem 2019. liberalizirano je tržište prijevoza putnika. Iako je prvi privatni željeznički prijevoznik bilo hrvatsko društvo ADRIA TRANSPORT d.o.o., koje sada posluje pod tvrtkom ENNA TRANSPORT d.o.o., novi prijevoznici uglavnom su bili tvrtke kćeri ili podružnice teretnih prijevoznika koji djeluju na drugim tržištima željezničkoga teretnog prijevoza, što je očekivano s obzirom na djelatnost koja je povezna s viskom ulaznim troškovima, specifičnim tehničkim i organizacijskim znanjima te znanjem i iskustvom u liberalizaciji na tržištima s kojih dolaze.

3.3.1. HŽ Cargo d.o.o.

Ulazak novih željezničkih prijevoznika na tržište utjecao je, kao i na drugim tržištima, na znatan pad tržišnog udjela HŽ Carga d.o.o., što se odrazilo na rezultate njegova poslovanja. Na poslovanje društva utjecala je činjenica da pri provođenju prve statusne promjene 2006. nisu bili riješeni imovinsko-pravni odnosi među društvima pravnim slijednicima, što je izazvalo velik broj sudskih sporova, a poslije se pokazalo da član društva, postupajući u skladu s odredbama članka 42. stavka 3. Zakona o željeznici (preuzimanje obveza po kreditima HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o.)⁶⁷, nije na pravilan način vrednovao ulaganje u javno dobro. Član društva nastojao je riješiti problem poslovanja društva HŽ Cargo d.o.o. promptnom promjenom „vlasničke“ strukture. Cijeli postupak završio je krajem 2013. bez promjene, što znači da nije pronađen strateški partner, odnosno da nije promijenjena vlasnička struktura. Nakon što pronalazak strateškog partnera nije uspio, član društva je povećanjem temeljnoga kapitala nastojao poboljšati poslovnu situaciju društva te je u svibnju 2015. član društva preuzeo obveze po kreditima za koja su izdana jamstva u iznosu od 975 milijuna kuna te je svoja potraživanja pretvorio u ulog i za navedeni iznos povećao temeljni kapital, koji je iznosio 1.511.000,00 kn. Europska komisija ocijenila je „da je predmetna potpora spojiva s unutarnjim tržištem na

⁶⁷ Op. cit. u bilj. 57

temelju članka 107. stavka 3. točke c Ugovora o funkcioniranju europske unije“. ⁶⁸ Nadalje, iste 2015. član društva donio je odluku o unosu nekretnine radi povećanja temeljnoga kapitala u cilju realizacije planova poslovanja. Temeljem toga se temeljni kapital Društva dodatno povećao u visini procijenjene tržišne vrijednosti nekretnine, a tržišna vrijednost nekretnine iznosi 168.157.633,14 kuna. ⁶⁹ Sukladno odluci Vlade Republike Hrvatske Skupština je povećala temeljni kapital za navedeni iznos. U sljedećoj transakciji društvo je s HŽ Infrastrukturom d.o.o. sklopilo ugovor i nagodbu 23. listopada 2015. radi podmirenja duga prema istome društvu s osnova neplaćene naknade pristupa trasi. ⁷⁰

Uprava društva podnijela je 2016., 2018. i 2019. zahtjeve nadležnome ministarstvu i DORH-u za rješavanje propusta nastalih provedenom podjelom.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 1. srpnja 2021. prihvaćena je Modernizacija i restrukturiranje željezničkog sektora (Pismo sektorske politike), kojom je definirano da će „Vlada RH iznaći rješenje za dugoročnu održivost poslovanja društva HŽ Cargo d.o.o., te će pokrenuti postupak strateškog partnera za društvo“. ⁷¹ Nadalje je zaključeno da je financijski savjetnik dao preporuku da je strateška opcija za HŽ Cargo d.o.o. pronalaženje strateškog partnera te da je potrebno implementirati novi plan modernizacije i povećati učinkovitost mjerama financijskog i poslovnog restrukturiranja društva. ⁷²

Nakon što su sve te vlasničke odluke provedene, u prosincu 2022. Republika Hrvatska kao član društva i HŽ Cargo d.o.o. sklopili su Nagodbu. ⁷³

Nagodba proizlazi iz činjenice da je član društva pri podjeli HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o. (HŽ) izuzeo imovinu koja čini željezničku infrastrukturu u vrijednosti od 7.316.770.235,58 HRK (971.192.294,00 EUR), a Republika Hrvatska preuzela je obveze HŽ-a po ugovorenim kreditima s domaćim i stranim kreditorima u iznosu od 4.553.554.016,40 HRK (604.359.150,00 EUR). Na slijednike preneseno je manje temeljnog kapitala u iznosu od 2.763.226.219,18 HRK, od čega je udio HŽ Carga iznosio 40,10 posto, tj. 1.108.053.713,89 HRK, odnosno nakon

⁶⁸ Državna potpora SA.39877(2017/NN)-Hrvatska-Državna potpora za HŽ Cargo d.o.o.-otpis duga

⁶⁹ Odluka Vlade RH o unosu nekretnine u temeljni kapital HŽ CARGO d.o.o.

⁷⁰ Ugovor o kupoprodaji nekretnine, Nagodba HŽ Infrastruktura i HŽ Cargo (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

⁷¹ Odluka o prihvaćanju Modernizacije i restrukturiranja željezničkog sektora (Pismo sektorske politike), klasa: 022-03/2c1-04/226,Urbroj: 50301-05/20-21-1 od 1. srpnja 2021.

⁷² Ibid.

⁷³ Nagodba, klasa: 341-01/22-01/34,Urbroj: 530-06-3-1-22-23 od 23. prosinca 2022. (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

korekcija 1.184.379.652,50 HRK (157.194.194,00 EUR) ⁷⁴ . Navedenom nagodbom sklopljenom između Republike Hrvatske i HŽ Carga definirana su sljedeća materijalnopravna potraživanja prema Republici Hrvatskoj:

- a) potraživanja na temelju veće vrijednosti javnog dobra izuzetog pri podjeli pravnog prednika društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o.
- b) potraživanje za nekretnine koje su na temelju Plana podjele postale dijelom imovine i temeljnog kapitala HŽ Carga, ali su te nekretnine poslije ipak utvrđene kao one koje čine željezničku infrastrukturu odnosno javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske
- c) potraživanje za oduzeto vlasništvo nad nekretninama koje su prema Odluci o podjeli pripale HŽ Cargu d.o.o. i koje nisu javno dobro (*res in commercio*), ali nad kojima se Republika Hrvatska ipak upisala kao vlasnik
- d) potraživanja za manje preneseni temeljni kapital na ime ulaganja u javno dobro kao neisplaćeni razmjerni dio vrijednosti imovine HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o. u koju je on kao pravni prednik ulagao, a koja je pri podjeli pravnog prednika izuzeta u vrijednosti⁷⁵.

Zahtjevnom financijskom analizom potraživanja HŽ Carga d.o.o. prema članu društva RH, a koja je potkrepljena i izvješćem neovisnog revizora ⁷⁶ nakon što je RH dio toga iznosa (673.061.323,82 HRK) podmirio plaćanjem kredita, jamstava koja su dana po kreditima i kamata te dodjelom zemljišta u iznosu od 168.157.633,14 HRK (22.318.353,33 EUR), utvrđeno je preostalo potraživanje u iznosu od 511.318.328,68 HRK (67.863.604,58 EUR). Nadalje, u članku 2. Nagodbe navedeno je da „HŽ Cargo potpisom ove Nagodbe prihvaća navedenu namiru te nema nikakvih daljnjih potraživanja prema Republici Hrvatskoj na temelju poslovnog događaja nepotpuno provedene podjele pravnog prednika HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. i osnova navedenih u članku 1.1. ove Nagodbe“. Navedeni iznos od 511.318.328,68 HRK (67.863.604,58 EUR) podmiren je HŽ Cargu d.o.o. tako što je RH preuzela isplatu usuglašenog duga prema HŽ Infrastrukturi d.o.o. u iznosu od 401.706.959,62 HRK (53.315.675,84 EUR) u pet godišnjih rata i uplatu preostalog iznosa od 109.611.369,06 HRK (14.547.928,74 EUR) do 31. prosinca 2022.

⁷⁴ Čl. 1. Nagodbe

⁷⁵ Čl. 1. Nagodbe

⁷⁶ Izvješće neovisnog revizora Audit d.o.o. o utvrđivanju financijskih i vrijednosnih parametara i obveza povezanih s postupkom izuzimanja javnog dobra iz bilance društva HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o. i dužničko-vjerovničkih odnosa društava pravnih slijednika na 31. ožujka 2022. od 15. rujna 2022.

Također, sastavni dio te Nagodbe jest Sporazum o uređenju imovinskopravnih odnosa između društava HŽ Carga d.o.o., HŽ Infrastrukture d.o.o. i HŽ Putničkog prijevoza d.o.o. te je HŽ Cargo d.o.o. okončao međusobne pravne sporove proizišle iz podjele.

Ta Nagodba posebna je iz nekoliko razloga. Dakle, inicirala ju je uprava društva umjesto člana društva te je njome član društva decidirano konstatirao da nije u cijelosti proveo podjelu društva. Naime, u konkretnome predmetu evidentno je da se nije na odgovarajući postupalo ni s drugom vrstom državne imovine odnosno javnim dobrom u općoj uporabi. Činjenica je da su tom Nagodbom riješena pitanja proizišla iz podjele koja se odnose na HŽ Cargo d.o.o., no nisu riješena pitanja koja se odnose na ostala dva društva pravna slijednika, tim više što je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture uz podršku Ministarstva pravosuđa⁷⁷ preuzelo obvezu okončanja postupka sporova između pravnih slijednika. Navedeni problem mogao se riješiti, kao što je to riješeno u slučaju HŽ Carga d.o.o., sklapanjem odgovarajućeg sporazuma, o čemu su trebala odlučiti organi društava. Nakon te Nagodbe uslijedilo je sklapanje Nagodbe člana društva s drugim dvama pravnim slijednicima jer udio HŽ Infrastrukture d.o.o. u manje prenesenome temeljnom kapitalu iznosi 16,93 posto, a HŽ Putničkog prijevoza d.o.o. 42,97 posto⁷⁸. Vlada Republike Hrvatske je 27. prosinca 2024. donijela Odluku o prihvatanju teksta Nagodbe o uređenju imovinskopravnih pitanja preostalih nakon podjele HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o. između Republike Hrvatske i HŽ Infrastrukture d.o.o.⁷⁹ Predmetna Nagodba sklopljena je 7. siječnja 2025. Tijekom veljače 2025. sklopljena je Nagodba između Republike Hrvatske i društva HŽ Putnički prijevoz d.o.o. Takvi pravni akti rijetkost su u društvima od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Činjenice su da je HŽ Cargo d.o.o. bio „najslabiji“ među društvima pravnih slijednika, da je od 2013. sudjelovao na liberaliziranome tržištu željezničkih usluga i željezničkoga teretnog prijevoza, a da za to sudjelovanje nije bio spreman, i da je prošao nekoliko „radikalnih restrukturiranja“. Također, tijekom 2020., 2021. i 2022. HŽ Cargo d.o.o. implementirao je mjere financijskog i poslovnog restrukturiranja. U razdoblju I. – VI. 2024. HŽ Cargo d.o.o. ostvario je dobit od 1.104.613,00 €⁸⁰, a od lipnja 2023. u tijeku je postupak pronalaženja strateškog partnera. Rezultati poslovanja upućuju na zaključak da je uz mjere financijskog restrukturiranja jednako važno poslovno restrukturiranje. Zaključuje se da

⁷⁷ Čl. 4.3. Nagodbe

⁷⁸ Odluka Uprave HŽ Hrvatskih željeznica holding d.o.o., broj: UH-35-15/12 od 26. listopada 2012. (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

⁷⁹ Odluka Vlade Republike Hrvatske o prihvatanju nagodbe između Republike Hrvatske i društva HŽ Infrastruktura d.o.o. o uređenju imovinsko-pravnih pitanja preostalih nakon podjele HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o., klasa:022-03/24-04/467 Urbroj: 50301-27/27-24/24-2 od 27. prosinca 2024. (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

⁸⁰ Izvješće o stanju društva I-VI 2024., www.cargo.hr (pristupljeno 6. studenoga 2024.)

se za sada sve mjere predviđene Modernizacijom i restrukturiranjem željezničkog sektora provode.

3.3.2. HŽ Putnički prijevoz d.o.o.

HŽ Putnički prijevoz d.o.o. je kao putnički prijevoznik bio u povoljnijoj poziciji od HŽ Carga d.o.o. jer se tržište usluga željezničkog prijevoza putnika liberaliziralo krajem 2019., a od 2022. na tržištu sudjeluje samo još jedno društvo RAIL CAGO Carrier Croatia d.o.o.⁸¹, i to simboličnim udjelom na tržištu. Član društva pravodobno je donio odgovarajuće odluke vezane uz poslovanje društva, ponajprije sklapanjem ugovora o javnim uslugama, te osigurao izvore financiranja iz fondova EU-a i međunarodnih financijskih institucija za nabavu novoga voznog parka neophodnog za unapređenje usluge putničkog prijevoza, čime je osigurana stabilnost u poslovanju društva.

Ugovor br. 1/2019/DP-HŽPP o javnim uslugama za usluge od općeg gospodarskog interesa u javnom željezničkom prijevozu u Republici Hrvatskoj sklopljen je u prosincu 2018. između Republike Hrvatske, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te HŽ Putničkog prijevoza d.o.o. kao pružatelja usluga. Sklopljen je na razdoblje od 1. siječnja 2019. do 31. prosinca 2028. Kako bi se osiguralo da se pružatelju usluga neće isplatiti prekomjerna naknada, maksimalni godišnji iznos razumne dobiti ne može prelaziti ekvivalent prinosa na 10-godišnje obveznice Republike Hrvatske za valute u kunama.⁸² Predmet Ugovora jesu pružanje usluge od općega gospodarskog interesa u javnome željezničkom prijevozu putnika u Republici Hrvatskoj te ugovorna naknada za obavljanje usluge od općega gospodarskog interesa koja ne smije premašiti iznos koji je neophodan za pokriće neto troškova nastalih pri izvršenju obveze javne usluge uzimajući u obzir prihode i razumnu dobit. Obavljane usluge razlikovat će se prema vrsti usluge, osobito u pogledu vrste vozila, te, sukladno različitim relacijama prometovanja vlakova, ugovornoj cijeni za potpuno ispunjenje usluge, vremenu trajanja ugovora, obvezama i pravima ugovornih strana, načinu obračuna i plaćanja zahtjeva za naknadu, izvješćivanju, pravu kontrole ispunjenja usluga iz ugovora, osiguranju ugovornih strana, radnicima angažiranim na ispunjenju usluga, marketinškim uslugama te pravu ugovornih strana na prihode iz ugovora u odnosu na kvalitetu usluga. Temeljem broja ostvarenih vlak-kilometara za 2019. HŽPP-u je za pružanje usluge javnog prijevoza isplaćeno 448,6 milijuna kuna, 2020. 461,5 milijuna kuna, a

⁸¹ Davatelji usluga, putnički prijevoz, <https://www.hakom.hr/hr/davatelji-usluga-304/304> (pristupljeno 6. studenoga 2024.)

⁸² Op. cit. u bilj. 80

ukupna vrijednost desetogodišnjeg Ugovora iznosi 4,62 milijarde kuna.⁸³ Predmetni Ugovor u ime navedenog ministarstva potpisao je ministar. Dakle, uloga ministra je dvostruka: ona proveditelja javnih politika, a druga skupštine društva pružatelja usluge. Sklapanje predmetnog Ugovora pridonijelo je tome da se pokrenu investicije u mobilne kapacitete putničkog prijevoznika koji su velikim dijelom financirani sredstvima iz fondova EU-a i međunarodnih financijskih institucija. Ta investicija ima učinak na gospodarstvo u cijelosti jer su novi vlakovi proizvedeni u Hrvatskoj. Predmetno je samo jedan primjer pozitivnog učinka na javne politike u sektoru u kojemu uspješno poslovanje i inovacije nisu pravilo, već češće iznimka. Činjenica je da je prepoznato da su takva ulaganja usklađena s važećom legislativom uvjet da bi HŽ Putnički prijevoz d.o.o. mogao uspješno sudjelovati na tržištu. Član društva je u Pismu sektorske politike predvidio, među ostalim, revidiranje usluge radi povećanja opsega putničkog prijevoza uz najmanji iznos subvencije, unapređenje i standardizaciju voznog parka i opreme u cilju pružanja ekološki prihvatljive usluge željezničkog prijevoza, informatizaciju i digitalizaciju.⁸⁴ Naime, takvim pristupom izbjegnuta je situacija koja se dogodila liberalizacijom teretnoga željezničkog prijevoza, odnosno to da u trenutku liberalizacije nacionalni teretni željeznički prijevoznik nije bio spreman za tržišnu utakmicu.

3.3.3. HŽ Infrastruktura d.o.o.

HŽ Infrastruktura d.o.o. jedini je upravitelj željezničkom infrastrukturom u Republici Hrvatskoj⁸⁵. Društvo upravlja željezničkom infrastrukturom koja je u vlasništvu Republike Hrvatske i javno je dobro u općoj uporabi, a djelatnost upravljanja željezničkom infrastrukturom je od javnog interesa.⁸⁶ Ministar nadležan za promet je u ime i za račun člana društva i vlasnika željezničke infrastrukture Republike Hrvatske 15. lipnja 2008. s HŽ Infrastrukturom d.o.o. potpisao ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom⁸⁷, a 7.

⁸³ Nacionalni plan upravljanja željezničkom infrastrukturom i uslužnim objektima i razvoja usluga željezničkog prijevoza za razdoblje do 2030. godine, str. 6., www.mmpi.hr

⁸⁴ Op. cit. u bilj. 71

⁸⁵ Odluka Vlade RH o određivanju upravitelja željezničkom infrastrukturom, klasa:022-03/23-04/30 Urbroj:50301-05/31-23-3 od 16. veljače 2023.

⁸⁶ Čl. 46. i 71. st.1. Zakona o željeznici, Narodne novine br. 32/19, 20/21, 114/22

⁸⁷ Ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom, Klasa: 003-01/07-01/8, Ur. broj: 530-08-08-16 od 15. lipnja 2008.

prosinca 2010. Aneks broj 1⁸⁸ tome Ugovoru. Shodno sklopljenome Ugovoru o upravljanju željezničkom infrastrukturom svake godine sklapani su godišnji ugovor o financiranju investicijskih projekata te ugovor o upravljanju, organizaciji i regulaciji prometa kojima su uređena međusobna prava i obveze. U 2023. prihodi iz državnog proračuna za segment redovitog poslovanja činili su 76,2 posto poslovnih odnosno 76,1 posto ukupnih prihoda HŽ Infrastrukture d.o.o.⁸⁹ HŽ Infrastruktura d.o.o. pokrenula je investicijski ciklus u željezničku infrastrukturu te je tijekom 2023. 17 projekata sufinancirano sredstvima EU-a.⁹⁰ Do kraja 2023. iz fondova EU-a na raspolaganju je bila 1,21 mlrd. €. ⁹¹ Početkom 2024. potpisan je ugovor između člana društva i Europske investicijske banke o financiranju ulaganja u željezničku infrastrukturu i voznog parka u iznosu od 400 milijuna €. Između vlasnika željezničke infrastrukture i upravitelja za 2025. sklopljeni su Ugovori broj 1/2025/HŽI o financiranju investicijskih projekata i Ugovor broj 1/2025/HŽI o međusobnim pravima i obvezama u vezi s financiranjem upravljanja željezničkom infrastrukturom u širem smislu, a 12. veljače 2025. sklopljen je novi Višegodišnji ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom za razdoblje od 2025. do 2032.⁹² Član društva ujedno je vlasnik željezničke infrastrukture te ima dvostruku ulogu: ostvaruje članska prava te prava i obveze vlasnika željezničke infrastrukture. Sukladno tome potpisnik navedenih ugovora je u ime vlasnika željezničke infrastrukture ministar, koji ujedno čini skupštinu društva. Poslovanje HŽ Infrastrukture d.o.o. zakonski je uvjetovano time što su odredbama članka 20. Zakona o željeznici propisani sadržaj i način donošenja plana poslovanja, a člankom 21. uravnoteženost računa upravitelja željezničkom infrastrukturom. Slijedom toga je i poslovanje HŽ Infrastrukture d.o.o. stabilno, ali utječe na ostvarivanje ciljeva javnih politika te na tržište željezničkih usluga i tržište usluga željezničkog prijevoza tereta i putnika. Vezano uz tržište željezničkih usluga i tržište usluga željezničkog prijevoza tereta i putnika HŽ Infrastruktura d.o.o. prirodni je monopolist koji ima vladajući položaj sukladno odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja te se na nju primjenjuje isti zakon.⁹³ Zakonom

⁸⁸ Aneks br. 1 Ugovoru o upravljanju željezničkom infrastrukturom, Klasa: 341-01/09-01/65, Ur. broj: 530-08-10-9 od 7. prosinca 2010.

⁸⁹ Godišnje izvješće za 2023. godinu, nekonsolidirano, revidirano, lipanj 2024.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Podaci Ministarstva financija

⁹² Višegodišnji ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom, Klasa: 341-02/22-01/47 Urbroj: 530-06-3-2-23-34 od 12. veljače 2025.

⁹³ Čl. 3. st.3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine 79/09, 80/13, 41/21, 153/23)

„Ovaj se Zakon primjenjuje i na poduzetnike kojima je na temelju posebnih propisa povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, poduzetnike koji su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod ili kojima je, na temelju dodijeljenih posebnih ili isključivih prava, povjereno obavljanje određene djelatnosti, i to samo u slučajevima ako primjena ovoga Zakona ne bi sprječavala, pravno i činjenično, obavljanje zadaća koje su im posebnim propisima i mjerama utvrđene i zbog kojih su te osobe osnovane.“

o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN) i Uredbom 1/2003⁹⁴ propisani su postupci pravne zaštite u slučaju zlouporabe vladajućeg položaja. Sukladno ZZTN-u Agenciji se može podnijeti inicijativu radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja utvrđenu ZZTN-om odnosno člankom 102. UFEU-a ili podnijeti privatnu tužbu pri nadležnome trgovačkom sudu radi naknade štete zbog zlouporabe vladajućeg položaja. U svakome slučaju, sukladno članku 7. Uredbe 1/2003 Europska komisija po službenoj dužnosti ili u povodu zahtjeva fizičke ili pravne osobe provodi postupak utvrđivanja povrede odredbi članka 102. UFEU.⁹⁵ Na navedenim željezničkim tržištima posluje 20 poduzetnika prijevoznika, i to 19 teretnih, od kojih je jedan ujedno putnički, i jedan putnički prijevoznik, te jedan poduzetnik upravitelj željezničkom infrastrukturom.

U 2019. pred Agencijom za tržišno natjecanje vođen je postupak povodom prijave. Naime, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u nastavku: Agencija) zaprimila je 18. veljače 2019. elektroničkom poštom, a sukladno članku 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/09 i 80/13; u nastavku: ZZTN), inicijativu anonimnog podnositelja (u nastavku: podnositelj inicijative) kojom traži pokretanje postupka utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja protiv poduzetnika HŽ Infrastruktura d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Mihanovićeve 12 (u nastavku: HŽ Infrastruktura).

Podnositelj inicijative je, u bitnome, naveo kako HŽ Infrastruktura svojim poslovanjem na tržištu transporta, a osobito u željezničkome i kamionskome prijevozu, krši odredbe ZZTN-a tako što dopušta samo jednoj tvrtki, HŽ Cargu d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu, Heinzelova 51 (u nastavku: HŽ Cargo), poslovanje bez obveze plaćanja ključnih troškova struje za vuču i troškova željezničkih trasa. Slijedom navedenog podnositelj inicijative smatra kako na opisani način HŽ Infrastruktura ostale prijevoznike koji plaćaju troškove energenata, autocesta i željezničkih trasa stavlja u daleko nepovoljniji položaj u odnosu na prijevoznika HŽ Cargo. Agencija je uvidom u zaprimljenu dokumentaciju utvrdila upravo suprotno, tj. kako HŽ Infrastruktura aktivno poduzima sve raspoložive mjere u cilju naplate svojih potraživanja od HŽ Carga. Agencija je tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnome tržištu utvrđivala postoje li dostatne indicije da HŽ Infrastruktura narušava tržišno natjecanje primjenom nejednakih uvjeta na korisnike željezničkoga teretnog prijevoza, dovodeći poduzetnika HŽ Cargo u povoljniji položaj u odnosu na ostale korisnike predmetnih usluga.

⁹⁴ Uredba Vijeća (EZ-a) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. O provedbi pravila o tržišnom natjecanju utvrđenim člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (tekst od važnosti za EEA), Službeni list Europske unije L 001, 4. siječnja 2003.

⁹⁵ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202, 7. lipnja 2016.

Zbog utvrđenja da HŽ Infrastruktura aktivno poduzima sve raspoložive mjere u cilju naplate svojih potraživanja od HŽ Carga, odnosno da dokumentacija prikupljena u toj upravnoj stvari dokazuje kako HŽ Infrastruktura HŽ Cargo nije dovozila u povoljniji položaj u odnosu na druge korisnike prijevoza tereta, ne postoje indicije za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv HŽ Infrastrukture u smislu članka 13. ZZTN-a.⁹⁶ Sektorski regulator Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) nadležan je za regulaciju i ostala pitanja tržišta željezničkih usluga i prava putnika.⁹⁷ U svojim godišnjim izvješćima navodi podatke o regulatornim postupanjima vezanima uz narušavanje tržišta željezničkih usluga.

4. Ciljevi javne politike

Ostvarivanje ciljeva javnih politika prikazat će se na primjeru željezničkog sektora.

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske⁹⁸ navodi četiri razvojna smjera: održivo gospodarstvo i društvo, jačanje otpornosti na krizu, zelenu i digitalnu tranziciju te ravnomjermi regionalni razvoj. U svakome od tih smjerova definirani su i strateški ciljevi. Unutar 1. razvojnog smjera naveden je 3. strateški cilj „Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom” te u nastavku sljedeće: „Upravljanje državnom imovinom usmjerit će se na postizanje fiskalne održivosti i pravednog gospodarskog razvoja koje pridonosi smanjenju javnog duga, povećanju prihoda od upravljanja imovinom u državnom proračunu te gospodarskom razvitku“. U istome dokumentu navedeno je da se će nastaviti provedba politika u smjeru jasne vizije osnaživanja i unaprjeđenja korporativnog upravljanja u pogledu restrukturiranja trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske.⁹⁹ Prioriteti politike u području dobrog upravljanja državnom imovinom jesu unaprjeđenje sustava upravljanja državnom imovinom, povećanje prihoda od upravljanja državnom imovinom, aktiviranje, smanjenje i specijalizacija portfelja državne imovine i povećanje produktivnosti i konkurentnosti državnih poduzeća.

Nastavno na Nacionalnu razvojnu strategiju Strategija razvoja željezničkog sustava Republike Hrvatske do 2032. godine ima viziju da u 2032. Republika Hrvatska ima razvijen željeznički

⁹⁶ Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Klasa: UP/I 034-03/19-01/004, Ur. broj: 580-10/76-2019-004 od 18. travnja 2019.

⁹⁷ Čl. 5. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika (Narodne novine 104/17)

⁹⁸ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. (Narodne novine 31/21)

⁹⁹ Ibid.

sustav koji pruža kvalitetne usluge društvu i koji je u cijelosti integriran s drugim granama prometa unutar RH, EU-a i područja u okružju¹⁰⁰. Predmetna strategija identificira 13 ključnih potreba kojima bi se ta vizija ostvarila. Ključne potrebe uglavnom se odnose na modernizaciju i obnovu željezničke infrastrukture te na poboljšanje željezničkog prijevoza, optimiranje željezničke mreže i smanjenjem utjecaja na okoliš. Kao ključne potrebe navedeni su poboljšanje ekonomske i financijske održivosti javnih željezničkih poduzeća te reorganizacija upravljanja željezničkom sustavom. Tako je navedeno sljedeće: „Reorganizacija upravljanja željezničkim sustavom u skladu sa smjernicama korporativnoga upravljanja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Poboljšanje kvalitete strateškoga planiranja u pripremi i provedbi javnih politika u području upravljanja željezničkom infrastrukturom. Smanjenje političkoga utjecaja na strateško planiranje modernizacije i održavanja“. Također je navedeno da se „isti naslanja na mobilnost i digitalnu tranziciju Nacionalne razvojne strategije“. Međutim, ostvarenje javnih politika u ovome sektoru utječe na još dva razvojna cilja, održivo gospodarstvo i društvo te ravnomjerni regionalni razvoj.

Također, Nacionalni plan upravljanja željezničkom infrastrukturom i uslužnim objektima i razvoja usluga željezničkog prijevoza za razdoblje do 2030. godine kao srednjoročne prioritete javnih politika navodi poboljšanje održivosti poslovanja javnih željezničkih društava, unapređenje ljudskih potencijala u željezničkim društvima, modernizaciju željezničkoga voznog parka i poboljšanje usluga željezničkog prijevoza. Naravno, prioriteti u poboljšanju održivosti poslovanja javnih željezničkih društava jesu primjena smjernica korporativnog upravljanja OECD-a.¹⁰¹ Nadalje je navedeno: „MMPI će od navedenih društava zatražiti izradu novih poslovnih planova te će pratiti njihovo ostvarenje. Poslovni planovi će se temeljiti na cjelokupnoj Sektorskoj strategiji, Nacionalnom planu razvoja željezničke infrastrukture i ovom Nacionalnom planu. Praćenje specifičnih pokazatelja učinka i pokazatelja rezultata omogućit će državi mjerenje rada članova uprava te tako izravno povezati državnu podršku s poboljšanjem efikasnosti koja povećava učinkovitost trošenja javnih sredstava“. Tako stipulirana odredba daje jasan prikaz trenutnog stanja upravljanja društvima od posebnog interesa i usmjerenost na ostvarivanje javnih politika, a nadležno ministarstvo *de facto* uređuje vlasničku politiku. Točno je da sukladno odredbama Zakona o željeznici nacrti planova poslovanja moraju biti dostavljeni nadležnome ministarstvu. Isti ti planovi moraju biti u skladu

¹⁰⁰ Strategija razvoja željezničkog sustava Republike Hrvatske do 2032. godine, www.mmpi.hr (pristupljeno 3. veljače 2025.)

¹⁰¹ Nacionalni plan upravljanja željezničkom infrastrukturom i uslužnim objektima i razvoja usluga željezničkog prijevoza za razdoblje do 2030. godine. www.mmpi.hr (pristupljeno 3. veljače 2025.)

s ugovorom o upravljanju željezničkom infrastrukturom.¹⁰² Nedostatak je u tome što je u Nacionalnome planu mjerenje učinkovitosti rada uprave navedeno simplificirano. Učinkovitost rada uprave ne mjeri „država“, nego to utvrđuju nadležni organi društva na temelju jasno utvrđenih kriterija. Dakle, u ovome slučaju to nije pravilno utvrđeno. Nadalje, iz navedenog teksta proizlazi da, ako će rad uprave biti bolji, to će podrška člana društva društvu biti bolja, što ne smije biti.

Dakle, iz svih navedenih strateških dokumenata proizlazi da je Republika Hrvatska utvrdila ciljeve javne politike vezane uz željeznički sektor, a to su učinkoviti željeznički promet koji će se postići donošenjem navedenih planova, osiguranjem financijskih sredstava i restrukturiranjem društava u željezničkome sektoru kojima je Republika Hrvatska jedini član, uz ponavljajuće odredbe u svim dokumentima da je pri promjeni poslovanja potrebno primjenjivati smjernice OECD-a o korporativnome upravljanju. Kako bi se ostvarili ciljevi koje je utvrdio član društva, u strateškim dokumentima potrebno je utvrditi načine na koje će se ostvariti. Pismo sektorske politike definira Višegodišnji ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom kao glavni alat za upravljanje željezničkom infrastrukturom te definira „ugovorni odnos Vlade RH i željezničkih društava: MMPI će uz pomoć savjetodavnih stručnih eksperata poboljšati upravljanje ugovornim odnosom između društava HŽ Infrastruktura u svojstvu upravitelja željezničke infrastrukture kao i ugovorni odnos između države i društva HŽ PP u svojstvu pružatelja usluga putničkog prijevoza“.¹⁰³ Ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom jedan je od temeljnih dokumenta za poslovanje upravitelja željezničkom infrastrukturom, funkcioniranje tržišta željezničkih usluga i željezničkog prijevoza te ostvarivanje ciljeva javnih politika. U članku 2. stavku 3. Višegodišnjeg ugovora o upravljanju željezničkom infrastrukturom navedeno je da je ugovor „instrument za postizanje ciljeva prometne politike s jasnom raspodjelom odgovornosti između Vlasnika i Upravitelja, a koja će definirati ciljeve i mjere te raspodijeliti sredstva u odnosu na Upravitelja zaduženog za donošenje odluka i provođenje aktivnosti kojima će se postići definirani ciljevi. Ugovorne su strane suglasne da se sklapanjem ugovora na razdoblje od više godina stvaraju uvjeti za postizanje financijske stabilnosti Upravitelja uz istovremenu transparentnost financijskih transakcija od Vlasnika prema Upravitelju, veću troškovnu učinkovitost i veću odgovornost Uprave Upravitelja u izvršenju zadataka“.¹⁰⁴ Dosadašnji izvori financiranja bila su i kreditna sredstva međunarodnih financijskih institucija (EIB, Svjetska banka, EBRD), s time da su uz ta

¹⁰² Čl. 20. Zakona o željeznici

¹⁰³ Pismo sektorske politike, www.mmpi.hr (pristupljeno 5. veljače 2025.)

¹⁰⁴ Op. cit. u bilj. 93.

financiranja bilo osigurana sredstva iz fondova Europske unije i iz državnog proračuna. Pismo sektorske politike uključeno je u Nacionalni plan oporavka i otpornosti i preduvjet za korištenje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost.¹⁰⁵ Član društva je donošenjem navedenih strateških dokumenata i osiguravanjem izvora financiranja postavio okvir za ostvarivanje javnih politika.

Nedvojbeno iz navedenih strateških dokumenta proizlazi da se „željeznička društva“ trebaju ponovo restrukturirati. Kako je termin „restrukturiranje“ udomaćen u tome sektoru, bolje bi bilo da je navedeno: „ti se problemi trebaju prije svega riješiti prihvaćanjem odgovarajućih standarda poslovanja te transparentnijim vođenjem poslova društva i odabirom stručnih i nezavisnih osoba na položaje nositelja članskih, upravljačkih i nadzornih funkcija“¹⁰⁶ Društva od posebnog interesa trenutačno su najveći investitori u gospodarstvu, posebno u dijelu izgradnje infrastrukturnih objekata. Utjecaj razvoja željezničke infrastrukture na gospodarski razvoj za sada je vidljiv u manjoj mjeri ponajprije zbog dugotrajnosti investicijskih ciklusa.

5. Trgovačka društva u državnome vlasništvu u drugim državama

Izazove u poslovanju trgovačkih društava u državnome vlasništvu imaju i druge države. Slični su hrvatskima, a uglavnom se svode na pitanja vlasničke politike, kvalitetnog izbora članova uprave i nadzornih odbora, uspješno financijsko poslovanje i ostvarivanje ciljeva javnih politika te na smanjenje političkog utjecanja.

Tri su područja vezana uz trgovačka društva: vlasnička politika, financijski nadzor i imenovanje odbora. Vlasnička politika nije jasno definirana na strateškoj razini. Ciljevi trgovačkih društava nisu utvrđeni na nedvojben način. Ako ciljevi i postoje, ne prate se s dovoljnom pažnjom ili njihovo neispunjenje nije popraćeno odgovarajućim sankcijama. Također, odgovornost za trgovačka društva fragmentirana je, bez jasnog izvještavanja između ministarstva i agencija. Politika dividendi nije stalna i predvidiva. Mnoga trgovačka društva pate od politički izabranih odbora, bez jasnih i kompetitivnih postupka izbora. Nedostaju znanje iz privatnog sektora,

¹⁰⁵ Nacionalni plan oporavka i otpornosti, <https://planoporavka.gov.hr/> (pristupljeno 5. veljače 2025.)

¹⁰⁶ N. Širola, S. Petrović: Država i trgovačko društvo, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu [Internet]. 2010. (pristupljeno 5. listopada 2023.);60(3-4):657–691

međunarodno iskustvo i neovisnost članova odbora. U mnogim slučajevima primici nisu u cijelosti transparentni ili nisu vezani uz uspješnost.¹⁰⁷

Slično tome i u Izvješću Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) upozorava se na iste probleme trgovačkih društava kao što su nedefiniranje državnog vlasništva, slabija učinkovitost državnih poduzeća u odnosu na privatna te nedovoljna fokusiranost na strategiju i upravljanje rizicima. Međutim, zaključuje se da treba poboljšati institucionalne okvire zemalja i upravljanje državnim poduzećima, osobito u smislu utvrđivanja ciljeva državnog vlasništva, pojašnjavanja vlasničkih odgovornosti državnih agencija, odvajanja vlasničkih i regulatornih funkcija te jačanja neovisnosti države¹⁰⁸.

Tri su razlike između trgovačkih društava u državnome vlasništvu i privatnih. Prvo, privatna društva usmjerena su na maksimizaciju dobiti, a državna na korekcije tržišnog neuspjeha. Druga je da su trgovačka društva u državnome vlasništvu u konkurentskoj prednosti s obzirom na vlasništvo, financijsko sudjelovanje države, kontrolu države kroz pravila i poslovanje državnih poduzeća te činjenicu da su poduzeća monopoli. Treća je razlika u načinu donošenja poslovnih odluka i odgovornosti onih koji donose odluke.¹⁰⁹

Dobro korporativno upravljanje srce je zdravoga državnog poduzeća. S obzirom na specijalnu ulogu pružatelja ključnih javnih usluga, njihova uspješnost ima jak utjecaj na dobrobit građana i kompetitivnost gospodarstva na veliko. Trgovačka društva u državnome vlasništvu često posluju s dvostrukim ciljevima, gospodarskim tržišnim ciljevima i obvezama javne politike, pa je funkcionalno upravljačko okružje krucijalno.¹¹⁰

Slični problemi postoje i u zemljama Europske unije pa se skreće pozornost na to da su trgovačka društva u državnome vlasništvu, s obzirom na ostvarivanje ciljeva javnih politika, povezana sa sektorskim politikama, pa su i reforme takvih društava povezane s promjenama i reformama u drugim područjima politika.¹¹¹

¹⁰⁷ IMF Working Paper European Department State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly Prepared by Uwe Böwer, www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/ (pristupljeno 5. veljače 2025.)

¹⁰⁸ Op. cit. (bilj.) 10

¹⁰⁹ Willemyns I.: Disciplines on State-Owned Enterprises in International Economic Law: Are We Moving in the Right Direction?, *Journal of International Law*, 2016, 19, 657–680

¹¹⁰ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *State-owned enterprises in the EU – Lessons learnt and ways forward in a post-crisis context*, Publications Office, 2016.

¹¹¹ Ibid.

To kako su druge zemlje uredile poslovanje trgovačkih društava u državnome vlasništvu prikazano je na primjerima Slovenije i Švedske.

5.1. Trgovačka društva u državnome vlasništvu u Sloveniji

5.1.1. Vlasničko tijelo i akt vlasničke politike

Republika Slovenija, odlučivši se za centraliziranu funkciju upravljanja društvima u svojem vlasništvu te za funkciju aktivnog i informiranog vlasnika, izvršava svoja vlasnička prava u trgovačkim društvima u svojem vlasništvu putem Slovenskoga državnog holdinga (u nastavku: SDH), koji je osnovan Zakonom o slovenskem državnem holdingu (u nastavku: ZDH-1)¹¹². Predmetnim Zakonom uređena su sljedeća područja: upravljanje investicijama, vrste ulaganja i njihovo raspolaganje, postupci upravljanja ulaganjima, financiranje upravljanja prihodima i ulaganjima, akti upravljanja ulaganjima, status i upravljanje SDH-om, KAD, mjere za jačanje integriteta i odgovornosti, ograničavanje rizika od korupcije, sukoba interesa i zlouporabe ponuđenih informacija u upravljanju državnim ulaganjima te ograničenje sukoba interesa.¹¹³

SDH jest dioničko društvo koje ima sljedeće organe: skupštinu, nadzorni odbor i upravu. Sukladno odredbama ZDH-1, Skupštinu čini Vlada Republike Slovenije, nadzorni odbor ima pet članova koje na prijedlog Vlade Republike Slovenije bira Državni zbor te upravu koju bira nadzorni odbor i koja ima predsjednika i najviše dva člana.¹¹⁴ Način izbora i nadležnosti organa propisani su zakonom i statutom SDH-a, a na sve što time nije propisano primjenjuju se odredbe zakona o trgovačkim društvima. Najvažnija je nadležnost SDH-a sudjelovanje na skupštinama odnosno glavnim skupštinama društava.¹¹⁵

Sukladno odredbama članka 29. ZDH-1 vlasnička politika sadržana je u Odlok o strategiji upravljanja naložb države (OdSUND)¹¹⁶. Državni zbor donosi OdSUND na temelju prijedloga Vlade koja ga donosi na temelju prijedloga ministarstva nadležnog za financije.¹¹⁷ Strategija upravljanja kao jedan od ciljeva propisuje i povećanje korporativne kulture. Kao ključne dokumente uz Strategiju ZDH donosi Letni načrt upravljanja, Merila za merjenje uspešnosti

¹¹² Zakon o slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22), <https://pisrs.si/pregledPredpisa> (pristupljeno 5. veljače 2025.)

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid. čl. 37. – 48. ZDH-1

¹¹⁵ Ibid. čl. 21.

¹¹⁶ Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (Uradni list RS, št. 59/2024 z dne 16. 7. 2024; v nadaljevanju: strategija upravljanja)

¹¹⁷ Ibid. čl. 29. ZDH-1

poslovanja družbo s kapitalsko naložbo države, Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložb države i Politiku upravljanja Slovenskog državnega holdinga, d.d.¹¹⁸

5.1.2. Korporativno upravljanje

SDH u skladu s odredbama članka 32. ZDH-1 donosi Kodeks korporativnog upravljanja koji se primjenjuje na društva u državnome vlasništvu i njihovim ovisnim društvima koja su u nadležnosti SDH-a, s time da se primjena Kodeksa razlikuje za društva koja su uvrštena na redovito tržište odnosno za društva kojima sukladno posebnim propisima izravno upravlja Republika Slovenija.

5.1.2.1. Izbor članova nadzornog odbora

Uprava SDH-a ima ustrojenu Kadrovsku komisiju kao savjetodavno tijelo koje je nadležno za angažiranje, ocjenu i akreditaciju članova nadzornog odbora.¹¹⁹ Postupak izbora je dvostupanjski, odnosno provode se postupci akreditacije i imenovanja. Na temelju javnog poziva koji je neograničen SDH objavio je javni poziv svim pojedincima da se upišu u registar potencijalnih kandidata za članove nadzornih tijela društava s ulogom državnoga kapitala. Javni poziv otvoren je na neodređeno vrijeme, a prijaviti se može svaki kandidat koji smatra da ispunjava kriterije za stručan i odgovoran rad u nadzornim tijelima trgovačkih društava s ulogom državnoga kapitala.¹²⁰ Tako se stvara baza potencijalnih članova nadzornog odbora. ZSDH-1 propisuje koje uvjete propisane odredbama kojima su regulirana trgovačka društva članovi nadzornog odbora moraju ispunjavati.¹²¹ Odluke o izboru članova nadzornih odbora odnosno upravnih odbora koji nisu izvršni direktori donosi uprava SDH-a.¹²² Nadležnost nadzornoga odbora propisana je zakonima i osnivačkim aktom društva. Prema Kodeksu korporativnog upravljanja, obvezne su komisija za reviziju, ako se radi o društvu od javnog interesa, te komisija za imenovanje. Ostale komisije odnosno odbori ustrojavaju se ovisno o potrebi pojedinog društva. Za članove nadzornog odbora izrađen je priručnik „Upravljanje korporativne kulture“.¹²³

¹¹⁸ www.sdh.si/sl-si/upravljanje-nalozb/kljucni-dokumenti-upravljanja (pristupljeno 6. veljače 2025.)

¹¹⁹ Ibid. Čl. 48. ZDH-1

¹²⁰ www.sdh.si/sl-si/nadzorniki/pogoji-in-merila-za-akreditaciju-in-nominaciju (pristupljeno 6. veljače 2025.)

¹²¹ Čl. 21. ZSDH-1

¹²² Ibid.

¹²³ Upravljanje korporativne kulture, www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/ (pristupljeno 6. veljače 2025.)

5.1.2.1.1. Politika primitaka članova nadzornih odbora

Primitke članova nadzornih odbora utvrđuje skupštine trgovačkih sukladno ZDSH-1 i točki 6.21. Kodeksa korporativnog upravljanja tako što se određuju sukladno aktu Priporočila i pričakovanja, koji donosi SDH.¹²⁴ Navedeni akt pri određivanju primitaka članova nadzornih odbora visinu primitaka određuje prema financijskoj situaciji u društvu te veličini društva, s time da se razlikuju primici predsjednika i zamjenika predsjednika nadzornog odbora u odnosu na ostale članove nadzornog odbora. Istim aktom utvrđuju se primici članova komisija nadzornog odbora.

5.1.2.2. Izbor članova uprave

Kodeks korporativnog upravljanja za velika trgovačka društva utvrđuje „politiku unutarnjeg nasljedstva“¹²⁵ kojom se osigurava kontinuitet vođenja, uspostavljanja i razvijanja kompetencija zaposlenika kako bi mogli sudjelovati u upravljačkim funkcijama u društvu. Notorna je činjenica da članovi uprave moraju ispunjavati uvjete utvrđene zakonom te osnivačkim aktom društva za koje se biraju kao i posebne uvjete koji su specifični za pojedino društvo. Nadzorni odbor mora pravodobno započeti postupak izbora članova uprave kako bi se osigurao kontinuitet funkcije upravljanja. Tako se članovi uprave mogu izabrati na tri načina: izravnim izborom, javnim pozivom u glasilima ili kombinacijom tih modela.¹²⁶

5.1.2.2.1. Politika primitaka članova uprave

Sukladno aktu Priporočila i pričakovanja¹²⁷ nadzorni odbor utvrđuje politiku primitaka za članove uprave tako da se primici članova uprave sastoje od osnovnog primitka, varijabilnog dijela, otpremnine i drugih prava.

5.1.2.3. Sustavi internih kontrola, upravljanja rizicima

Kodeks korporativnog upravljanja u poglavlju 9. regulira reviziju financijskih izvješća te sustav unutarnjih kontrola koji obuhvaćaju upravljanje rizicima i sustave unutarnjih kontrola.

¹²⁴ Točka 10.2. Priporočila i načrtovanja, www.sdh.si/Data/Documents/pravniakti (pristupljeno 6. veljače 2025.)

¹²⁵ Točka 7.10. Kodeksa korporativnog upravljanja

¹²⁶ Točka 7.11. Kodeksa korporativnog upravljanja

¹²⁷ Ibid.

5.2. Trgovačka društva u Švedskoj

Švedska, kao i Slovenija, ima centralizirani način upravljanja državnim društvima, ali društva su u većini u nadležnosti ministarstva financija. U Švedskoj portfelj poduzeća u državnome vlasništvu čine 44 poduzeća u potpunome i djelomičnome vlasništvu, od kojih su dva uvrštena na uređeno tržište, a dva su poslovne zaklade. Državna poduzeća zajedno zapošljavaju oko 137 000 ljudi. Procijenjena ukupna vrijednost portfelja državnih poduzeća iznosi 820 milijardi kruna.¹²⁸ Većina društava u državnome vlasništvu u nadležnosti je ministarstva financija, a mali dio u nadležnosti je ministarstva kulture.¹²⁹ Korporativno upravljanje u društvima u državnome vlasništvu temelji se na švedskome modelu korporativnog upravljanja.¹³⁰ Švedski model korporativnog upravljanja temelji se na kombinaciji statutarne pravila, samoregulacije i nepisanih pravila.¹³¹ Tijela korporativnog upravljanja jesu glavna skupština, upravni odbor, glavni izvršni direktor te revizor kojeg imenuje glavna skupština. Glavna skupština najviše je tijelo korporativnog upravljanja. Na društva u državnome vlasništvu primjenjuju se isti propisi koji i na društva u privatnome vlasništvu.

5.2.1. Vlasnička politika

Švedska vlada je 2020. donijela državnu vlasničku politiku i načela za društva u državnome vlasništvu. Sastavni dijelovi navedenog akta jesu Vladina načela korporativnog upravljanja, primici i drugi uvjeti zapošljavanja za višepozicionirane službenike te vanjsko izvještavanje.¹³²

¹²⁸ State owned enterprises, www.government.se/government-policy/state-owned-enterprises/ (pristupljeno 7. veljače 2025.)

¹²⁹ Annual report for state-owned enterprises, www.government.se/contentassets/c598db6fe50d4d01abdeae3b6b1496ce/annual-report-for-state-owned-enterprises-2022.pdf (pristupljeno 7. veljače 2025.), str. 15.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ The corporate governance of Swedish companies is regulated by a combination of statutory rules, self-regulation and unwritten practice and traditions. Key elements of the framework include the Swedish Companies Act, the Swedish Corporate Governance Code and the listing requirements and agreements applicable on the respective stock exchanges. Another key aspect is the statements issued by the Swedish Securities Council regarding what is regarded as accepted practice on Swedish stock market www.ecgi.global/publications/codes/countries/corporate-governance-in-sweden

¹³² State Ownership policy and principles for state-owned enterprises 2020, <https://www.government.se/contentassets/aef85fbd7beb4319a70af9a30d6723a1/state-ownership-policy-2020.pdf> (pristupljeno 8. veljače 2025.)

5.2.2. Načela korporativnog upravljanja za društva u državnom vlasništvu

Načela se primjenjuju na većinu društava u državnome vlasništvu i na odgovarajući način na njihova ovisna društva. Upravni odbor obvezan je izvijestiti o primjeni načela u poslovanju.¹³³ Društva u državnome vlasništvu koja su uvrštena na uređena tržišta primjenjuju Švedski kodeks korporativnog upravljanja.¹³⁴ Društva koja nisu uvrštena na uređena tržišta na odgovarajući način mogu primjenjivati Kodeks, osim odredbe koje se odnose na odbor za imenovanje, na izbor članova upravnog odbora i na izbor revizora.

5.2.2.1. Glavna skupština

Prema švedskome zakonu, glavna skupština je najviše tijelo odlučivanja i Vladini uredi daju prijedlog predsjednika skupštine. Članovi Riksdaga mogu sudjelovati na skupštinama ako država u društvu ima najmanje 50 posto dionica, pod uvjetom da društvo ili ovisno društvo ima više od 50 zaposlenih. Šira javnost također može sudjelovati na glavnoj skupštini, s time da Vladini uredi moraju omogućiti način postavljanja pitanja upravnome odboru odnosno izvršnome menadžmentu.¹³⁵

5.2.2.2. Upravni odbor

Izbor članova i predsjednika nadzornog odbora razlikuje se ovisno o tome jesu li društva u državnome vlasništvu uvrštena na uređeno tržište. Ako su društva uvrštena na uređeno tržište, tada njihov izbor provodi odbor za imenovanje, a za druga društva postupak izbora provodi se na godišnjoj razini i započinje nakon godišnjih odmora i godišnje glavne skupštine, koja se održava u travnju. Provodi ga ministarstvo financija putem odjela za upravljanje investicijama. Koriste se uslugama *headhuntiga* kao i izradom svojevrsnog plana koji traje od tri do četiri godine kako bi se među zaposlenicima moglo regrutirati članove upravnog odbora. Kompetencije se ne razlikuju između privatnih društava i društava u državnome vlasništvu. Odluku o prijedlogu članova upravnog odbora donosi ured premijera.¹³⁶ Razlikuju se funkcije članova upravnog odbora od glavnoga izvršnog direktora i zamjenika. U vlasničkoj politici decidirano se navodi: „Zabranjena je diskriminacija povezana sa spolom, transrodnim identitetom ili izražavanjem, etničkom pripadnošću, vjerom ili drugim uvjerenjem,

¹³³ Ibid. str.6.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid. str. 7.

¹³⁶ Op. cit. u bilj. 129, str. 19. i 20.

invaliditetom, seksualnom orijentacijom ili dobi“.¹³⁷ Posebno se ističe da je udio žena u upravnome odboru jednak udjelu muškaraca, odnosno udio iznosi 50 : 50 posto.

5.2.2.3. Primici članova upravnog odbora

O plaćama predsjednika, zamjenika predsjednika i izvršnih direktora upravnog odbora odluku donosi glavna skupština. Prije nego što glavna skupština donese odluku o naknadama direktorima, Vladini uredi provode analizu uspoređujući razine naknada s naknadama koje plaćaju usporediva društva. Naknade bi trebale biti konkurentne, ali ne vodeće na tržištu.

Pravilo je to da ako zaposlenici vladinih ureda obavljaju funkciju direktora, oni ne dobivaju direktorske primitke. To je jedino moguće ako takvu odluku donese glavna skupština¹³⁸.

Uz navedeno o ustroju organa u društvima u državnome vlasništvu, dio vezan uz korporativno upravljanje propisuje i reviziju, stvaranje održivih vrijednosti i strateških ciljeva te sigurnost u odnosu na društva i na švedske nacionalne sigurnosne aspekte.¹³⁹

Sastavni dijelovi vlasničke politike su i načela za određivanje plaća višeg rukovodstva u društvima u državnome vlasništvu. Izraz „viši službenici“ označava direktore, glavnoga izvršnog direktora i zamjenike glavnoga izvršnog direktora te druge članove višeg menadžmenta poduzeća. Ta se načela primjenjuju u većini poduzeća u državnome vlasništvu. Ta poduzeća također moraju osigurati da i njihova društva kćeri primjenjuju ista načela. U ostalim poduzećima, tj. onima s manjinskim državnim vlasništvom, država se uključuje u dijalog s ostalim vlasnicima kako bi se načela primijenila. Treba ponovno pregovarati o postojećim sporazumima s višim časnicima koji su u suprotnosti s tim smjernica.¹⁴⁰ Propisani su odgovornost upravnog odbora i način na koji se donose odluke, a definirani su termini koji se odnose na određivanje primitaka te način izvještavanja glavne skupštine.

Načela vanjskog izvještavanja, koja su također sastavni dio vlasničke politike, utvrđuju koji se izvještaji i u kojemu roku moraju objaviti.¹⁴¹ Sukladno tome moraju se objaviti sljedeći

¹³⁷ Op. cit. u bilj. 132, str. 4.

¹³⁸ Op. cit. u bilj. 132, str. 20.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Op. cit. u bilj. 133, str. 15.

izvještaji: *Annual report, Sustainability reporting interim reports, Remuneration report* i *Format and dates for publication of reports*.¹⁴²

6. Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnome vlasništvu

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) međunarodna je organizacija koja radi na izgradnji boljih politika za bolje živote.¹⁴³ Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnome vlasništvu (u nastavku: Smjernice) preporuke su državama o tome kako osigurati da poduzeća u državnome vlasništvu posluju učinkovito, transparentno i odgovorno. One su međunarodno dogovoreni standard o tome kako državne uprave trebaju vršiti funkciju državnog vlasništva kako bi se izbjeglo pasivno vlasništvo i pretjerane državne intervencije.¹⁴⁴

Smjernice definiraju poduzeća u državnome vlasništvu (*State owned enterprises – SOEs*) kao svaki korporativni subjekt koji je nacionalnim pravom priznat kao poduzeće i u kojemu država izvršava vlasnička prava. To uključuje dionička društva, društva s ograničenom odgovornošću i komanditna društva na dionice. Nadalje, javna poduzeća čija je pravna osobnost uspostavljena posebnim zakonodavnim okvirom trebaju se smatrati poduzećima u državnome vlasništvu, ako su njihova svrha i aktivnosti, ili dijelovi njihovih aktivnosti, uglavnom gospodarske prirode.¹⁴⁵

Najveće poduzeće u državnome vlasništvu i druga najveća tvrtka uopće jest Nacionalna naftna kompanija Saudijske Arabije s godišnjim prihodom koji je u 2023. iznosio više od 603 milijarde USD. Iza nje slijede kineske tvrtke.¹⁴⁶

Smjernice detaljno opisuju kako bi države trebale djelovati kao dioničari prema načelima učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti u javnome interesu.¹⁴⁷

Smjernice obuhvaćaju sljedeća područja: ¹⁴⁸

¹⁴² Ibid

¹⁴³ OECD, www.oecd.org (pristupljeno 12. veljače 2025.)

¹⁴⁴ OECD (2024), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>.(pristupljeno 12. veljače 2025.)

¹⁴⁵ OECD (2020), *Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu: Izdanje iz 2015.*, str. 17.

¹⁴⁶ OECD (2024), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en> (pristupljeno 12. veljače 2025.)

¹⁴⁷ Rajavoori, Mikko, *Governing the Good State Shareholder: The Case of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2017). *European Business Law Review*, Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2900799>

¹⁴⁸Op. cit. u bilj. 146

1. Obrazloženje za državno vlasništvo
2. Uloga države kao vlasnika
3. Poduzeća u državnome vlasništvu na tržištu
4. Pravično postupanje prema dioničarima i drugim ulagateljima
5. Objavljivanje, transparentnost i odgovornost
6. Sastav i odgovornost odbora državnih poduzeća
7. Državna poduzeća i održivost

6.1. Obrazloženje za državno vlasništvo

Država izvršava vlasnička prava u poduzećima u državnome vlasništvu u interesu šire javnosti. Treba pažljivo procijeniti i objaviti ciljeve koji opravdavaju vlasništvo države i stalno preispitivati.¹⁴⁹

Tom smjernicom obrazlaže se da država treba razviti vlasničku politiku koja će definirati sveukupna obrazloženja za državno vlasništvo, ulogu države u upravljanju poduzećima, način na koji će država provoditi svoju vlasničku politiku te ulogu i odgovornosti onih državnih ureda koji su uključeni u njezinu provedbu.¹⁵⁰

Kao što je to više puta navedeno, Republika Hrvatska nema zakonom definirane razloge za članstvo u društvima niti ima jedinstvenu vlasničku politiku, ali je Odlukom o kriterijima za utvrđivanje pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku propisala opće i posebne kriterije koje moraju zadovoljiti pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.¹⁵¹

Sukladno toj smjernici, a s obzirom na to da je donesen Zakon o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske (ZPOVRH)¹⁵², ministarstvima koja su vlasnička tijela je sukladno sadašnjemu regulatornom okviru upućen upitnik. Radi izrade vlasničke politike u upitniku je potrebno navesti analizu sektora, zatim jasan i konkretan cilj koji Republika Hrvatska želi postići vlasništvom u pravnim osobama u državnome vlasništvu odnosno kako se djelovanje i poslovna strategija razvoja uklapaju u šire ciljeve Republike Hrvatske te koja je korist i interes

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Odluka o kriterijima za utvrđivanje pravnih osoba od posebnog interesa za RH (Narodne novine 22/20)

¹⁵² Zakon o pravnim osobama u vlasništvu u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 102/25)

za državu i širu javnost. U obrazloženju državnog vlasništva treba jasno i konkretno obrazložiti zašto država treba biti vlasnik u pravnoj osobi.¹⁵³ Te činjenice bile su poznate i prije, a upitnik je u skladu s aktima člana društva kojima su propisani razlozi vlasništva. Dosadašnje iskustvo upućuje na činjenicu da država nije uvijek jasno razlikovala svoju nadležnost odnosno svojih ministarstava te ustroj i nadležnost organa trgovačkih društava.

U jednom od članaka ZPOVRH-a navedeno je da Republika Hrvatska može biti nositelj članskih prava u pravnim osobama u državnome vlasništvu ako za to postoji razlog koji mora biti utvrđen i obrazložen u vlasničkoj politici. Predviđena je i situacija kada ne postoji opravdan razlog za državno vlasništvo te će se vlasničkim pravima u tim pravnim osobama raspolagati u cilju izlaska Republike Hrvatske iz vlasničke strukture tih pravnih osoba u skladu s vlasničkom politikom.¹⁵⁴

6.2. Uloga države kao vlasnika

Uloga države kao vlasnika jest ta da treba djelovati kao informiran i aktivan vlasnik te osigurati upravljanje poduzećima u državnome vlasništvu na transparentan i odgovoran način uz visoki stupanj profesionalnosti i učinkovitosti.¹⁵⁵

U sklopu te smjernice preporučuje se uvođenje vlasničkog tijela kao centralizirane jedinice ili, ako to nije moguće, koordinacijskog tijela¹⁵⁶ i kao najvažnije da „državna uprava poduzećima u državnom vlasništvu treba omogućiti potpunu operativnu autonomiju za postizanje definiranih ciljeva i izbjegavati uplitanje u vođenje poduzeća u državnom vlasništvu“.¹⁵⁷

Ta je smjernica već na određeni način stipulirana te je sukladno izmjenama Zakona o izmjenama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine, br. 21/23) od 23. veljače 2023. Ministarstvo financija kao koordinacijsko tijelo preuzelo poslove, opremu, pismohranu i drugu dokumentaciju, sredstva za rad, financijska sredstva, prava i obveze Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u dijelu koji se odnosi na

¹⁵³ Upitnik od 2. listopada 2024. godine (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

¹⁵⁴ Čl. 6. ZPOVRH-a

¹⁵⁵ Op. cit. u bilj. 146.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ OECD (2020), Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu, izdanje iz 2015., OECD Publishing, Pariz

ostvarivanje vlasničke politike u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku sukladno ustrojstvu i djelokrugu propisanim istim Zakonom.

Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine, br. 78/23) od 15. srpnja 2023. uspostavljena je Uprava za trgovačka društva u državnom vlasništvu, koncesije i državne potpore. U Upravi ustrojena su tri sektora, i to Sektor za analizu poslovanja trgovačkih društava, Sektor za korporativno upravljanje te Sektor za koncesije i državne potpore.

6.3. Poduzeća u državnome vlasništvu na tržištu

U skladu s obrazloženjem za državno vlasništvo pravni i regulatorni okvir za poduzeća u državnome vlasništvu treba osigurati ravnopravne uvjete i poštenu konkurenciju na tržištu kada poduzeća u državnome vlasništvu obavljaju gospodarske aktivnosti.¹⁵⁸

6.4. Pravično postupanje prema dioničarima i drugim ulagateljima

Ako su poduzeća u državnome vlasništvu uvrštena ili njihovi vlasnici na neki drugi način uključuju nedržavne ulagatelje, država i poduzeća trebaju priznati prava svih dioničara i osigurati pravično postupanje prema dioničarima i jednak pristup korporativnim informacijama.¹⁵⁹

6.5. Objavljivanje, transparentnost i odgovornost

Poduzeća u državnome vlasništvu trebaju se pridržavati visokih standarda transparentnosti, odgovornosti i integriteta te podlijevati istim visokim standardima knjigovodstva, objavljivanja, usklađenosti i revizije kao i uvrštena društva¹⁶⁰

Poduzeća u državnome vlasništvu trebaju objavljivati i izvještavati o svim materijalnim događajima važnima za društvo sukladno međunarodnim standardima koji su od velikog

¹⁵⁸ Opet. cit. u bilj. 146

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

interesa za državu i opću javnost. Kao primjeri takvih informacija navedeni su jasna izjava za javnost o ciljevima poduzeća i njihovu ispunjenju, uključujući ovlasti koje je dodijelilo vlasničko tijelo; financijski i operativni troškovi društava, uključujući, tamo gdje je to relevantno, sporazume o troškovima i financiranju javnih usluga; upravljačku, vlasničku, zakonsku i glasačku strukturu poduzeća, grupe ili bitnih društava kćeri, uključujući sadržaj kodeksa korporativnog upravljanja ili politike i postupke implementacije; naknade za članove nadzornog odbora i ključno izvršno osoblje; sastav nadzornog odbora i članove, uključujući kvalifikacije članova nadzornog odbora, postupak izbora, politike raznolikosti, uloge nadzornih odbora u nadzornim odborima drugih društava ili državi te, ako je to primjenjivo, klasifikacija kao neovisnost; svi predvidljivi čimbenici rizika i mjere poduzete za upravljanje rizicima; sva izravna ili neizravna financijska pomoć, uključujući jamstva dobivena od države u ime poduzeća u državnome vlasništvu, uključujući ugovorne obveze i odgovornosti koje nastaju na temelju javno-privatnog partnerstva ili sudjelovanje u *joint ventures*; sve materijalne transakcije s državom i drugim povezanim subjektima; informacije o materijalnoj odgovornosti kao što su ugovori o dugu, uključujući rizik neusklađenosti s ugovorima, informacije vezane uz održivost.¹⁶¹

6.6. Sastav i odgovornosti nadzornih odbora državnih poduzeća

Država treba osigurati da nadzorni odbori državnih poduzeća imaju neophodne ovlasti, stručnost i objektivnost u izvršavanju svojih dužnosti usmjerenja strategija, upravljanja rizicima i nadzora posloводства. Trebaju postupati i promicati integritet, a biti odgovorni za svoje postupanje.¹⁶²

Nadzorni odbor treba dobiti jasnu ovlast i ultimativnu odgovornost za poslovanje društva. Uloga i obveze nadzornih odbora moraju biti jasno definirani u zakonodavstvu, preporučljivo u zakonu o trgovačkim društvima. Članovi nadzornog odbora moraju postupati na temelju pune informiranosti, u dobroj vjeri s dužnom pažnjom i postupati u najboljem interesu društva i dioničara, uzimajući u obzir interese dionika. Nadzorni odbori državnih poduzeća moraju uspješno obnašati svoje funkcije pregledavajući i vodeći strategiju društva i nadzirati upravu utemeljeno na širokim ovlastima i očekivanjima dioničara. Trebaju biti ovlašteni za imenovanje i opoziv uprave. Trebaju ostvariti primitke na razini i u skladu s dugoročnim interesom društva i dioničara. Sastav treba efektivno izvršavati svoje dužnosti te objektivno i neovisno

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

procjenjivati. Svi članovi nadzornog odbora, uključujući javne službenike, trebali bi biti predloženi i izabrani na temelju stručnosti važnih za sektor u kojemu društvo posluje i poslovnog profila te imati jednake pravne odgovornosti. Odgovarajući broj članova nadzornog odbora i njegovih komisija mora biti neovisan. Mehanizam treba biti implementiran da bi se izbjegao sukob interesa, kako bi svaki član nadzornog odbora objektivno izvršavao svoje dužnosti i kako bi se ograničio politički utjecaj na postupke nadzornog odbora. Političari imaju materijalni utjecaj na operativno poslovanje društva. Za takve osobe trebalo bi biti unaprijed određeno vrijeme u kojemu im to neće biti dopušteno. Javni službenici i drugi javni zaposlenici mogu biti u nadzornome odboru pod uvjetom da su predloženi na temelju zasluga i da nisu u sukobu interesa. Dobra je praksa da predsjednik nadzornog odbora treba biti neovisan i s funkcijom odvojenom od uprave. Predsjednik preuzima odgovornost za uspješnost nadzornog odbora i, kada je to neophodno, u koordinaciji s drugim članovima djeluje kao poveznica u komunikaciji s vlasničkim tijelom. Ako je postojanje predstavnika zaposlenika u nadzornom odboru obvezno, treba uspostaviti mehanizme kojima se jamči da će to predstavljanje biti učinkovito i da će pridonositi poboljšanju vještina, obaviještenosti i neovisnosti nadzornog odbora. Nadzorni odbor trebao bi uspostaviti specijalizirane odbore, posebno revizijski odbor, da pomogne odboru u radu te za nadgledanje objavljivanja, internih kontrola i pitanja vezanih uz reviziju. Drugi odbori za primitke, imenovanje, upravljanje rizicima ili održivosti mogu biti uspostavljeni ovisno o veličini društva, strukturi i složenosti. Njihove nadležnosti, sastav i način rada definira nadzorni odbor koji zadržava punu odgovornost za donošenje odluke. Uspostavljanje specijaliziranih odbora treba poboljšati uspješnost odbora i ne oslobađa ga od odgovornosti. Nadzorni odbori pod nadzorom predsjednika moraju provesti procjenu svojeg rada i uspješnosti, kolektivno zaleđe i stručnost, uključujući rodnu i svaku drugu formu različitosti. Također trebaju aktivno nadgledati upravljanje rizicima.¹⁶³

Upravo su postupak izbora, nadležnosti nadzornih odbora, način njihova rada i odbori koje će imati među najvećim promjenama vezanima uz korporativno upravljanje koje su predviđene ZPOVRH-om, a o čemu će biti riječ u nastavku rada.

¹⁶³ Ibid.

6.7. Državna poduzeća i održivost

Okvir korporativnog upravljanja treba omogućiti poticaj za vlasnička tijela i državna poduzeća da odlučuju i upravljaju svojim rizicima na način koji doprinosi održivosti i otpornosti te osigurava dugoročno stvaranje vrijednosti. Ako država ima ciljeve održivosti, ona kao vlasnik treba utvrditi konkretna i ambiciozna očekivanja vezana uz održivost državnih poduzeća, uključujući ulogu nadzornog odbora, objavljivanje, transparentnost i odgovorno poslovno ponašanje.¹⁶⁴

Ciljevi održivosti moraju biti integrirani u vlasničku politiku i praksu. Komuniciranje i pojašnjenje državnog očekivanja održivosti temelji se na uobičajenom dijalogu s nadzornim odborom. Država treba očekivati da nadzorni odbori na odgovarajući način razmotre rizike održivosti. Sljedeći preduvjeti važni su za efektivno upravljanje održivošću na razini poduzeća. Nadzorni odbori moraju pregledati i voditi razvoj, implementaciju i objavljivanje materijalnih činjenica vezanih uz održivost i ciljeva kao dio strategije društva. Državna poduzeća održivost moraju uključiti u upravljanje rizicima i sustav unutarnjih kontrola, kao i dubinsku analizu temeljenu na riziku. Nadzorni odbori trebaju razmatrati pitanja održivosti kada ocjenjuju i nadziru poslovanje.

Država bi od državnih poduzeća morala zahtijevati da budu subjekti odgovarajućeg izvještavanja o održivosti i objavljivanja zahtjeva utemeljenih na stalnim, usporedivim i pouzdanim informacijama. Izvještavanja i objavljivanje o održivosti trebali bi biti usklađeni s visokokvalitetnim standardima koji olakšavaju dosljednost i usporedivost objavljivanja kroz tržišta, jurisdikcije i društva.¹⁶⁵

7. Preporuke i zaključci za Hrvatsku

Tijekom 2021. OECD je izradio Pregled korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu u Hrvatskoj¹⁶⁶ te naveo preporuke navedene u nastavku.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ OECD (2021), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Croatia, <https://www.oecd.org/corporate/soe-review-croatia.htm>

7.1. Jačanje funkcije državnog vlasništva

Pod tom preporukom OECD navodi osnivanje jedinica za koordinaciju vlasništva, proširivanje vlasničke politike, visoke standarde korporativnog upravljanja i objavljivanja za poduzeća u državnome vlasništvu te uspostavljanje financijskih i nefinancijskih ciljeva.¹⁶⁷

Jedini član društva je i do sada koordinirao svoje vlasništvo bilo putem posebno ustrojenih ureda bilo putem ministarstva, a sada to obavlja, kao što je to navedeno, Uprava za trgovačka društva u državnom vlasništvu, koncesije i državne potpore. Uprava je do sada koordinirala društva od posebnog interesa.

Modeli upravljanja jesu centralizirani model, model koordinacijske agencije, dualni model vlasništva, dvojni model i disperzirani model.¹⁶⁸

Prema odredbama članka 15. Konačnog prijedloga zakona Vlada Republike Hrvatske je vlasničko tijelo za pravne osobe od posebnog interesa, a Centar za restrukturiranje i prodaju za ostale pravne osobe. Također, ZPOVRH predviđa iznimke od tako utvrđenih vlasničkih tijela. Sukladno odredbama članka 17. Ministarstvo financija predviđeno je kao koordinacijsko tijelo i istim člankom definirani su poslovi koje obavlja Ministarstvo financija kao koordinacijsko tijelo. Isto obuhvaća 12 nadležnosti.¹⁶⁹

Prema novoj Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Uprava je ustrojena pod istim nazivom i ima ista tri sektora: Sektor za analizu poslovanja trgovačkih društava, Sektor za korporativno upravljanje i Sektor za koncesije i državne potpore.¹⁷⁰ Opis poslova koje obavlja Uprava, a odnose se na trgovačka društva u državnome vlasništvu, obuhvaća sve poslove koji su u nadležnosti koordinacijskog tijela. Međutim, tako široko određene nadležnosti u jednoj ustrojstvenoj jedinici ministarstva iziskuju specifična stručna znanja vezana uz poslovanje društva i korporativno upravljanje koja nije moguće steći bez iskustava rada u korporativnome sektoru. Svojim ustrojstvom i nadležnošću navedena Uprava slična je francuskoj *Agence des participations de l'État* (APE), koja je primjer dobroga načina upravljanja državnim poduzećima.¹⁷¹

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Op. cit. u bilj. 146. str. 27.

¹⁶⁹ Čl. 17. ZPOVRH-a

¹⁷⁰ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 31/25)

¹⁷¹ Coutant, H.; Viallet-Thévenin, S. The state as an eager shareholder. The financialization of the Shareholding state in France [L'État, un actionnaire vorace. La financiarisation de l'État actionnaire en France], *Revue de la Régulation - Capitalisme, institutions, pouvoirs*, Association Recherche et Régulation, vol. 30 www.journals.openedition.org/regulation/19589 (pristupljeno 15. veljače 2025.)

OECD preporučuje proširivanje vlasničke politike i postavljanje visokih standarda korporativnog upravljanja i objavljivanja za poduzeća u državnome vlasništvu.¹⁷² Preporučuje se vlasnička politika u kojoj su jasno predstavljeni obrazloženja i ciljevi za državno vlasništvo u Hrvatskoj.¹⁷³ Nadalje, upozorava se na opseg vlasničke politike, ovlasti i zaduženja jedinice za koordinaciju vlasništva, na zahtjeve korporativnog upravljanja i objavljivanja, uključujući razlike u zahtjevima sukladno veličini, tržišnoj orijentaciji ili pravnome obliku.

Sukladno članku 20. Konačnog prijedloga zakona Odluku o vlasničkoj politici donosi Vlada Republike Hrvatske na temelju prijedloga Ministarstva financija, koje prijedlog izrađuje u suradnji s nadležnim ministarstvima i Centrom te uz doprinos javnosti i predstavnika socijalnih partnera. Vlasnička politika trebala bi sadržavati:

1. osobito ciljeve koje Republika Hrvatska želi postići vlasništvom u pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske i opravdane razloge za vlasništvo
2. prikaz regulatornog okvira i politika koji se primjenjuju na pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske
3. planove vezane uz stjecanje ili raspolaganje dionicama, poslovnim udjelima i osnivačkim pravima u pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske
4. plan preoblikovanja pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske, osnovanih u skladu s posebnim zakonima, koje nemaju pravni oblik trgovačkog društva, a koje većinu poslovnih prihoda ostvaruju obavljanjem tržišnih djelatnosti, u društva kapitala u smislu zakona koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava, uključujući plan potrebnih zakonodavnih izmjena radi omogućavanja takvog preoblikovanja
5. ostala pitanja važna za postizanje ciljeva definiranih vlasničkom politikom i ovim Zakonom.¹⁷⁴

¹⁷² Opet. cit. u bilj. 166

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Čl. 20. ZPOVRH-a

Također, odredbama članka 21. propisano je preispitivanje vlasničke politike i razloga za članstvo u pravnim osobama.¹⁷⁵

Vlasnik je i prije imao sve alate za postizanje te preporuke. On je kroz uvjete propisane Odlukom o kriterijima za određivanje pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku načelno obrazložio svoje državno vlasništvo.

Cilj donošenja ZPOVRH-a jest ostvarivanje visokih standarda korporativnog upravljanja. Člankom 58. propisana je obveza da velike i srednje pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske obvezno primjenjuju Kodeks korporativnog upravljanja u skladu s odredbama zakona koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava koje se odnose na primjenu Kodeksa korporativnog upravljanja od strane dioničkih društava čije su dionice uvrštene na uređeno tržište.¹⁷⁶ Ista društva dužna su u godišnje izvještaje uključiti izvještaj o primjeni Kodeksa korporativnog upravljanja. Još jedna od nadležnosti Ministarstva financija jest pratiti kvalitetu korporativnog upravljanja te utvrditi indekse za pokazatelje korporativnog upravljanja.¹⁷⁷

Uspostava financijskih i nefinancijskih ciljeva poslovanja poduzeća u državnome vlasništvu Jedno od najvažnijih pitanja jest utvrđivanje financijskih i nefinancijskih ciljeva. Vlada Republike Hrvatske odlukom postavlja financijske i nefinancijske ciljeve, uključujući ciljeve povezane s čimbenicima održivosti na prijedlog Ministarstva financija.¹⁷⁸ Oni su sastavni dijelovi jednogodišnjih i srednjoročnih planova pravnih osoba u državnome vlasništvu.¹⁷⁹ Vlada Republike Hrvatske uredbom propisuje postupak i kriterije za postavljanje i revidiranje financijskih i nefinancijskih ciljeva i ključnih pokazatelja uspješnosti te za ocjenjivanje ispunjenja financijskih i nefinancijskih ciljeva pravnih osoba u državnome vlasništvu kao i postupanje vlasničkih tijela i resornih ministarstava u postupcima pripreme i provedbe planova za restrukturiranje te financijskog i operativnog poboljšanja uspješnosti poslovanja pravnih osoba u državnome vlasništvu.¹⁸⁰ Polazeći od primjera HŽ Infrastrukture d.o.o., Ministarstvu financija dostavljeni su tijekom 2024. financijski pokazatelji za 2021., 2022. i 2023. za Gruppu HŽ Infrastruktura. Financijski pokazatelji za planske godine 2025. – 2027. odnose se na HŽ

¹⁷⁵ Čl. 21. ZPOVRH-a

¹⁷⁶ Čl. 58. st. 1. ZPOVRH-a

¹⁷⁷ Ibid. st. 4.

¹⁷⁸ Čl. 27. ZPOVRH-a

¹⁷⁹ Čl. 28. ZPOVRH-a

¹⁸⁰ Op. cit. u bilj. 178

Infrastrukturu d.o.o. jer se srednjoročni podaci ne planiraju na razini Grupe, a to su

Nefinancijski pokazatelji:

Operativni/naturalni pokazatelji poslovanja

Vlak kilometri, Bruto tonski kilometri

Zadovoljstvo korisnika Infrastruktura i sigurnost: Udio obnovljenih i moderniziranih pruga, Broj puknuća zavara i tračnica

ESG pokazatelji

Udio žena u ukupnom broju zaposlenika, Broj ozljeda na radu, Udio elektrificiranih pruga u ukupnoj dužini pruga.¹⁸¹

Vezano uz primjer navedenog društva treba uzeti u obzir činjenicu da bi za sva društva trebalo polaziti od Nacionalne razvojne strategije, sektorskih strategija, planova te posebnih propisa kojima je regulirano poslovanje društva, ovisno o sektoru u kojemu se nalaze.

Tako se za društva koja djeluju tržišno propisuje da u tome segmentu poslovanja trebaju ostvarivati poslovne rezultate na razini usporedivih trgovačkih društava u privatnome vlasništvu u istome sektoru.¹⁸² Isto tako ZOPVRH propisuje razdavanje tržišnih djelatnosti i javnih usluga, što znači da se trebaju voditi zasebni računi po različitim djelatnostima u sklopu poslovnih knjiga, uz odgovarajuću primjenu odredbi zakona koji uređuje transparentnost tokova javnih sredstava, bez obzira na visinu godišnjeg poslovnog prihoda.¹⁸³

Sukladno odredbama Zakona o trgovačkim društvima i Zakona o računovodstvu propisana su financijska izvješća koja se dostavljaju.¹⁸⁴ Uz to uprava društva, sukladno odredbama članka 250. ZTD-a¹⁸⁵, mora izvještavati nadzorni odbor, među ostalim, o poslovnoj politici i drugim načelnim pitanjima budućeg vođenja te i odstupanjima od ranijih predviđanja uz navođenje podloge za to. Također, član društva je još 2019. donio Uputu za izradu i dostavu planova i izvještaja o poslovanju trgovačkih društava i pravnih odnosa koji čine državnu imovinu kojom su propisani sadržaj i rokovi dostave planova i izvješća.¹⁸⁶

¹⁸¹ Poslovni podaci HŽ Infrastrukture d.o.o.

¹⁸² Čl. 30. ZPOVRH-a

¹⁸³ Čl. 31. ZOPVRH-a

¹⁸⁴ Čl. 18. – 20. Zakona o računovodstvu (Narodne novine 84/24)

¹⁸⁵ Čl. 250. ZTD-a

¹⁸⁶ Uputa za izradu i dostavu planova i izvještaja o poslovanju trgovačkih društava i pravnih odnosa koji čine državnu imovinu kojom su propisani sadržaj i rokovi dostave planova i izvješća, www.mfin.hr (pristupljeno 23. veljače 2025.)

Donošenjem strateških dokumenata za pojedine sektore član društva je na određeni način iskazao financijske i nefinancijske ciljeve poslovanja društava. Naime, već je na primjeru HŽ Infrastrukture d.o.o. opisano da se planovi usklađuju s nacionalnim planom željezničke infrastrukture.

U svim nacionalnim strateškim dokumentima navedene su vizije i ciljevi. Pojedine sektorske strategije definiraju terminske planove ostvarivanja ciljeva. Za neke postoji i eksplicitna odredba o načinu donošenja planova te se odredbom članka 20. Zakona o željeznici propisuje usklađivanje poslovnih planova s Nacionalnim planom željezničke infrastrukture. Nacrti planova dostavljaju se, među ostalim, nadležnome ministarstvu, podnositeljima zahtjeva i HAKOM-u.¹⁸⁷ Poslovne planove predlaže uprava društva, na njih suglasnost daje nadzorni odbor, a donosi ih skupština društva odnosno ministar nadležan za promet.¹⁸⁸ Kontrola je dvostruka. Nacrt se dostavlja ministarstvu, koje planove uspoređuje s vlasničkom politikom i sredstvima državnog proračuna.

7.2. Usklađivanje pravnog i regulatornog okvira poduzeća u državnome vlasništvu

OECD preporučuje usklađivanje pravnog i regulatornog okvira odnosno objedinjavanje postojećih mjerodavnih pravila u jedan sveobuhvatni zakon o poduzećima koji bi uključivao primjenu standarda i zahtjeva korporativnog upravljanja sa smjernicama za poduzeća u državnome vlasništvu kao i obrazloženje državnog vlasništva, uloge i odgovornosti svih dionika nad poduzećima u državnome vlasništvu, odabir i imenovanje članova nadzornog odbora¹⁸⁹. Navedena preporuka u cijelosti je usvojena jer je izrađen ZPOVRH koji sadržava sva preporučena područja.

No, izrada i donošenje Zakona ne jamči da će *ex lege* doći do tih poboljšanja, jer i za njegovu će provedbu biti potrebno donijeti podzakonske akte i određeno vrijeme implementacije.

7.3. Održavanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja s privatnim poduzećima

U ovoj preporuci OECD preporučuje pojednostavljivanje pravnog i korporativnog oblika poduzeća u državnome vlasništvu tako da poduzeća koja posluju na tržištu trebaju biti

¹⁸⁷ Čl. 20. Zakona o željeznici (Narodne novine 52/19, 20/21, 114/20)

¹⁸⁸ Čl. 9. Izjave o osnivanju društva HŽ INFRASTRUKTURA d.o.o.

¹⁸⁹ Op. cit. u bilj. 166

ustanovljena kao dionička društva odnosno da se može razmotriti i preoblikovanje velikih i gospodarski utjecajnih poduzeća koja su ustrojena kao društva s ograničenom odgovornošću u dionička društva.¹⁹⁰ Ako je Republika Hrvatska jedini član društva, a posebni propisi ne uvjetuju poslovanje društva kao dioničkog društva, nema potrebe za promjenom oblika trgovačkog društva. Navodi se i da je prije takve promjene potrebno provesti detaljnu analizu ciljeva radi kvalitetne procjene njihove tržišne orijentacije.¹⁹¹ Kako pravne osobe imaju definirane svoje djelatnosti koje obavljaju na tržištu, tako se ta preporuka čini suvišnom. „Državna poduzeća uglavnom nisu organizirana kao dionička društva što doprinosi nerazvijenosti financijskog tržišta i nemogućnosti njihove tržišne valorizacije“.¹⁹² To mišljenje može biti primjenjivo na društva koja obavljaju isključivo tržišne djelatnosti, no ne i na društva koja ispunjavaju ciljeve javnih politika. Notorna je činjenica da se prije svake promjene oblika trgovačkog društva analiziraju razlozi promjene i utjecaja na daljnje poslovanje. Prvi nacrti zakona predviđali su obvezu preoblikovanja društava s ograničenom odgovornošću u dionička društva te pravnih osoba koja su ustrojena po posebnim propisima u odgovarajući oblik trgovačkih društava. ZPOVRH propisuje ujednačavanje oblika pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske za one pravne osobe koje su osnovane posebnim zakonima i nemaju pravni oblik trgovačkog društva, a bave se pretežno tržišnim djelatnostima, i njihovo preoblikovanje u pravni oblik društva kapitala.¹⁹³

7.4. Poboljšanje praksi transparentnosti i objavljivanja

Preporučuje se povećanje opsega objedinjenog izvješća.¹⁹⁴

Ministarstva koja su bila nadležna za praćenje poslovanja pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku jednom na godinu objavljuju izvješće o poslovanju društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku odnosno od 2020. izvješće o poslovanju pravnih osoba u državnome vlasništvu. Izvješće o poslovanju pravnih osoba, koje je Vlada Republike Hrvatske prihvatila za poslovanje za 2022., sadržava agregirano izvješće i podatke o poslovanju za svaku pravnu osobu. Predmetno agregirano izvješće sadržava podatke pravnih osoba od

¹⁹⁰ Op. cit. u bilj. 166

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² A. Bajo, L. Zuber, M. Primorac: Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, *Fiscus: razborito i odgovorno upravljanje financijama javnog sektora*, 2017., 2, 1–22

¹⁹³ Čl. 13. ZPOVRH-a

¹⁹⁴ Op. cit. u bilj. 166

posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i društava iz portfelja CERP-a, uključujući njihov doprinos državnome proračunu.¹⁹⁵ U ovoj preporuci navedeno je da bi izvješće trebalo uključivati i procjenu usklađenosti poduzeća u državnome vlasništvu s primjenjivim pravilima upravljanja i objavljivanja, uključujući kodeks korporativnog upravljanja poduzeća u državnome vlasništvu. Shodno tome na odgovarajući način primjenjivat će se *Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting*¹⁹⁶

Također, preporučuje se poboljšanje objavljivanja financijskih i nefinancijskih informacija svih poduzeća u državnom vlasništvu, a ne samo onih uvrštenih na uređeno tržište.¹⁹⁷

ZPOVRH predlaže da su pravne osobe u državnome vlasništvu dužne osigurati jednostavan i nediskriminirajući pristup javnosti:

- informacijama i dokumentima o vlasničkoj strukturi, korporativnome upravljanju, financijskim i nefinancijskim ciljevima i njihovu ostvarenju, značajnim i predvidivim rizicima kojima su te pravne osobe izložene te drugim informacijama propisanim pravilnikom iz stavka 5. ovog članka
- planovima poslovanja iz članka 59. ovog Zakona i izvještajima iz članka 60. ovog Zakona¹⁹⁸.

Vezano uz tu obvezu, također je predviđeno da ministar nadležan za financije pravilnikom odredi koje još informacije trebaju objavljivati pravne osobe u državnome vlasništvu.

Nadalje, predviđena je izrada godišnjega objedinjenog izvješća o pravnim osobama u državnome vlasništvu koje izrađuje ministarstvo, a usvaja Vlada Republike Hrvatske, koja ga u roku mjesec dana podnosi Hrvatskome saboru.¹⁹⁹

7.5. Jačanje sustava unutarnje kontrole

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting, www.oecd.gov.

¹⁹⁷ Op. cit. u bilj. 166

¹⁹⁸ Čl. 56. ZPOVRH-a

¹⁹⁹ Čl. 63. ZPOVRH-a

Preporučuje se jačanje učinkovitosti sustava unutarnjih kontrola poduzeća u državnome vlasništvu. Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru²⁰⁰ propisani su nadležnost unutarnje revizije, odgovornost za ustrojavanje unutarnje revizije, odgovornosti osoba u sustavu unutarnjih kontrola, interni revizori, uvjeti za obavljanje poslova internog revizora, to na koji se način osigurava njihova neovisnost te kome su funkcionalno odgovorni. Člankom 22. istog Zakona definiran je obuhvat interne revizije. Važno je istaknuti odredbe stavka 4. koji propisuje sljedeće: „Unutarnja revizija pruža savjetodavne usluge čija se vrsta i obuhvat određuju u dogovoru s rukovoditeljem koji traži savjet radi poboljšanja djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i upravljanja poslovanjem, odnosno korporativnog upravljanja, ne preuzimajući odgovornost rukovoditelja“. Uprava koja želi imati visoke standarde korporativnog upravljanja koristit će stručnost interne revizije kao pomoć pri poboljšanju poslovanja. Treba istaknuti da se savjetovanjem uprave ne preuzima njezina odgovornost odnosno da dani savjet nije ekskulpacija. Interna revizija funkcionalno je odgovorna nadzornome i revizijskome odboru.²⁰¹ Shodno tome voditelj interne revizije ne može biti imenovan i opozvan bez suglasnosti nadzornog odbora, što je propisano i odredbama članka VIII. Kodeksa.²⁰² Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru²⁰³ i Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru²⁰⁴ razrađuju pitanja unutarnjih kontrola i revizije. Također, sukladno toj preporuci izrađena je Uputa s preporukama za jačanje unutarnje revizije.²⁰⁵ Može se reći da na način na koji je sada propisana unutarnja kontrola u javnome sektoru, ako se točno pridržavaju svih odredbi zakona, po svojoj neovisnosti i pravima koja iz toga proizlaze revizori imaju sve mogućnosti da su uz sustavno razvijanje svojih kompetencija neovisni od bilo kojeg organa društva u dijelu koji se odnosi na njihovu zakonom propisanu nadležnost. Revizijski odbori koji su obvezni postojati kao tijela nadzornih odbora u društvima od posebnog interesa sukladno odredbama članka 66. Zakona o reviziji i Uredbe (EU) br. 537/2014 Europskog parlamenta i vijeća od 16. travnja 2014. godine o posebnim zahtjevima u vezi zakonske revizije subjekta od javnog interesa i stavljanja izvan snage Odluke komisije 2005/909/EZ raspravljaju o planovima i godišnjemu izvješću unutarnje revizije o značajnim pitanjima koja se odnose na to područje te daju prethodne suglasnosti na imenovanje ili razrješenje voditelja interne revizije

²⁰⁰ Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15, 102/19, 105/25)

²⁰¹ Ibid. čl. 29.

²⁰² Čl. VII. Kodeksa korporativnog upravljanja u društvima u kojima RH ima dionice ili udjele: „Unutarnjim aktima trgovačkog društva potrebno je utvrditi da se unutarnjem revizoru ne može otkazati ugovor o radu bez suglasnosti nadzornog odbora.“

²⁰³ Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 58/16)

²⁰⁴ Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16, 77/19)

²⁰⁵ Uputa s preporukama za jačanje unutarnje kontrole

prema Kodeksu²⁰⁶ Revizijski odbor prati i daje suglasnost na izbor vanjskih revizora²⁰⁷. Od listopada 2019. na snazi je Odluka o obvezi uvođenja funkcije praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom državnom vlasništvu²⁰⁸ na temelju koje je uvedena funkcija usklađenosti u društvima od posebnog interesa. Uprava za trgovačka društva Ministarstva financija objavila je u lipnju 2024. Smjernice za funkciju praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske²⁰⁹. Člankom 7., stavkom 1. propisano je da osnovna zadaća funkcije praćenja usklađenosti jest utvrđivanje, procjena i praćenje rizika usklađenosti kojemu je pravna osoba izložena ili bi mogla biti izložena.²¹⁰ Također, u društvima postoje sustavi upravljanja rizicima. Smjernice upućuju na donošenje godišnjeg plana rada usklađenosti koji održava procjenu rizika usklađenosti, a donosi ga uprava pravne osobe uz prethodnu suglasnost odgovarajućeg odbora nadzornog odbora i/ili nadzorni odbor prihvaća plan rada funkcije praćenja usklađenosti te se na taj način prihvaća i godišnje izvješće o radu.²¹¹ Uz izvješće koje sukladno odredbama članka 263. stavka 3. Zakona o trgovačkim društvima o obavljenom nadzoru poslovanja društva nadzorni odbor obavezan je prema priloženome obrascu podnijeti i izvješće o radu funkcije usklađenosti društva.²¹² Sukladno odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti postoji obveza podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti kojom se potvrđuje da je u radu osigurano zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola²¹³. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti²¹⁴ iz 2022. osigurao je višestruku mogućnost prijavljivanja nepravilnosti te pružio dodatnu zaštitu prijaviteljima, tj. zviždačima.

²⁰⁶ Poslovnik o radu Revizijskog odbora (poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.)

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Odluka o obvezi uvođenja funkcije praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom državnom vlasništvu (Narodne novine 99/19)

²⁰⁹ Smjernice za funkciju praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom vlasništvu RH

²¹⁰ Čl. 7. st. 1. Smjernica za funkciju praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom vlasništvu RH, <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/trgovacka-drustva-2566/2566> (pristupljeno 27. veljače 2025.)

²¹¹ Ibid. čl. 9. i 10.

²¹² Ibid. čl. 11

²¹³ Čl. 5. st. 1. točka 2. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 111/18,83/23). Izjava o fiskalnoj odgovornosti jest godišnja izjava kojom čelnik proračunskoga i izvanproračunskoga korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu drugog trgovačkog društva koje je u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili u vlasništvu/suvlasništvu bilo kojeg od obveznika ovoga Zakona te čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđenih u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: čelnik) potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola.

²¹⁴ Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (Narodne novine 46/22)

Trgovačka društva imala su zakonski rok za usklađenje svojih internih akata sa Zakonom. Preporuke po toj točki ispunjene su. Osim toga opće je poznata činjenica da poslovanje društava podliježe reviziji Državnog ureda za reviziju.

ZPOVRH odredbama u člancima 52. – 55. propisuje internu kontrolu, internu reviziju, usklađenost, državnu reviziju i reviziju godišnjih financijskih izvještaja, s time da su sada revizori ograničeni da samo četiri godine zaredom mogu raditi zakonsku reviziju financijskih izvještaja, a propisan je i dodatni uvjet za obavljanje revizije za velike pravne osobe. Trajanje revizijskog angažmana za reviziju subjekta od javnog interesa Zakonom o reviziji ograničeno je na 10 uzastopnih godina, osim ako posebnim zakonom nije propisano drugačije.²¹⁵ Vezano uz provođenje funkcije usklađenosti ministar nadležan za poslove financija donosi pravilnik kojim se uređuje uvođenje funkcije usklađenosti.²¹⁶

7.6. Jačanje autonomije i neovisnosti nadzornog odbora

Preporučuje se uspostava stručnih i neovisnih nadzornih odbora, čiji postupci izbora trebaju osigurati da se članovi nadzornih odbora biraju na temelju njihovih stručnih kvalifikacija u transparentnome i konkurentnome postupku. Istaknuto je da se državni službenici ne smatraju neovisnima²¹⁷. Činjenica je da dio članova nadzornog odbora mogu biti državni službenici, ponajprije oni kojima je poznato ostvarivanje javnih politika koje ostvaruje pojedino društvo. U nadzornim odborima društava trebaju biti stručnjaci iz djelatnosti koje obavljaju te osobe koje imaju korporativno iskustvo i korporativnu kulturu, jer bez toga nema dobrog nadzora poslovanja. Član društva sustavno je educirao članove nadzornog odbora i prije ovog pregleda OECD-a upućivao na edukacije članove nadzornog odbora. Izbor kvalitetnih članova nadzornog odbora, uz propisivanje preciznijih uvjeta za članstvo u pojedinome društvu, ovisit će o tome koliko će biti kvalitetan izbor članova uprave.

Preporuka da se konstituiraju revizijski odbori već je prethodno opisana. Riječ je o preporuci da predstavnici države – državni službenici ne mogu biti predsjednici revizijskog odbora. U toj je preporuci navedeno i osnaživanje nadzornih odbora da izvršavaju funkcije određivanja strategija i nadzora upravljanja. Nadležnosti nadzornog odbora određene su zakonom koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava te osnivačkim i internim aktima društva. ZPOVRH člankom 38. propisuje nadležnost nadzornog odbora. Kao

²¹⁵ Čl. 64. Zakona o reviziji (Narodne novine broj 127/17, 27/24, 85/24, 145/24)

²¹⁶ Čl. 52. st. 4. ZPOVRH-a

²¹⁷ Op. cit. u bilj. 166

što je to već napisano, ako se izaberu kvalitetni članovi nadzornog odbora, oni će bez političkog utjecaja obavljati svoju funkciju

ZPOVRH predviđa obveznost nadzornog odbora s minimalnim brojem od pet članova u velikim pravnim osobama odnosno od tri člana u ostalima.²¹⁸ Državni službenici moći će biti članovi u najviše dva nadzorna odbora.²¹⁹ Sukladno preporuci postupljeno je tako što nadzorni odbor sudjeluje u utvrđivanju strategije u skladu s postavljenim financijskim i nefinancijskim ciljevima, uključujući ciljeve povezane s čimbenicima održivosti, sudjelovanjem u pripremi godišnjeg i srednjoročnog plana, odobravanjem tih planova i praćenjem njihove provedbe.²²⁰

Članovi nadzornog odnosno upravnog odbora birat će se na temelju provedenoga javnog natječaja koji će provesti Vlada Republike Hrvatske, koja će osnovati povjerenstvo na mandat od tri godine i čiji će se sastav razlikovati ovisno o tome izabire li članove nadzornog odbora društva od posebnog interesa ili ostalih društava.²²¹ Na temelju prijedloga povjerenstva Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o izboru članova nadzornog odbora. Ta odredba slična je dosadašnjemu načinu izbora članova nadzornog odbora u pogledu činjenice da tu odluku donosi Vlada Republike Hrvatske, a provodi glavna skupština odnosno skupština društva. Napredak je to što u odabiru kao članovi povjerenstva odnosno u prijedlogu sudjeluju i neovisni članovi te se treba nadati da će članovi biti stručni i imati korporativno iskustvo. S obzirom na to da izbor članova nadzornog odbora javnim natječajem nije jedini način izbora, mogli su se predvidjeti i drugi načini izbora, na primjer, mogao se primijeniti slovenski način. ZPOVRH u članku 45. st. 10. propisuje iznimku od provođenja javnog natječaja „u slučajevima nepostojanja najmanjeg broja članova nadzornog odnosno upravnog odbora nužnih za valjano donošenje odluka tog organa, zbog čega pravnoj osobi u vlasništvu Republike Hrvatske može nastati šteta ili njezino poslovanje može biti otežano, Vlada Republike Hrvatske može, do provedbe postupka izbora i/ili imenovanja članova nadzornog odnosno upravnog odbora putem javnog natječaja, donijeti odluku o izboru člana nadzornog odnosno upravnog odbora bez provedbe javnog natječaja“.

U predloženoj reformi korporativnog upravljanja društvima od posebnog interesa najveće promjene su u nadležnostima nadzornog odbora koje se razlikuju od dosad utvrđenih nadležnosti, posebno za trgovačka društva s ograničenom odgovornošću. Uz već navedene nove

²¹⁸ Čl. 35. ZPOVRH-a

²¹⁹ Čl. 47. ZPOVRH-a

²²⁰ Čl. 38. ZPOVRH-a

²²¹ Čl. 46. ZPOVRH-a

nadležnosti nadzorni odbor pravne osobe u državnome vlasništvu osigurava postojanje djelotvornih politika i postupaka radi identificiranja značajnih rizika s kojima se suočava pravna osoba u državnome vlasništvu i radi upravljanja tim rizicima, pri čemu u obzir uzima i rizike povezane s čimbenicima održivosti.²²² Također, nadzorni odbori bit će nadležni za odobravanje poslova s povezanim društvima koji se odnose na društva bez obzira na to jesu li dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću.²²³

8. Trgovačka društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku prema Zakonu o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske

8.1. Vrste trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku

ZPOVRH dijeli pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske na pravne osobe od posebnog interesa i ostala trgovačka društva.²²⁴ Uz tu prvu podjelu Zakon dijeli pravne osobe na one koje obavljaju isključivo tržišne djelatnosti, na one koje obavljaju isključivo djelatnosti pružanja javnih usluga te na pravne osobe koje obavljaju i tržišne djelatnosti i djelatnosti pružanja javnih usluga.²²⁵ Prema Izvješću o provedenom savjetovanju o Nacrtu Zakona o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske zaprimljena su tek 8 komentara. Tako je Hrvatski operator prijenosnog sustava d.d. (HOPS) dao tri komentara koji se odnose na definiciju pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske, pojašnjenje čl. 12. st. 1., te čl. 65. u kojem je bilo potrebno navesti „osim ako je drukčije propisao posebnim zakonom u skladu s kojim je ovisno društvo osnovano“. Sva tri komentara su prihvaćena.²²⁶

Ponovo se polazi od primjera društva HŽ Infrastrukture d.o.o., koje je jedini upravitelj željezničkom infrastrukturom sukladno odredbama Odluke o određivanju upravitelja željezničkom infrastrukturom i sklopljenome Višegodišnjem ugovoru o upravljanju željezničkom infrastrukturom, što znači da upravlja infrastrukturom u kojima fizička

²²² Ibid.

²²³ Čl. 38. ZPOVRH-a

²²⁴ Čl. 12. ZPOVRH-a

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Izvješće o provedenom savjetovanju -Nacrt Zakona o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske

infrastruktura predstavlja prirodni monopol u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Zato postoje opravdani razlozi za to da društvo i dalje bude društvo od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku sukladno odredbama članka 12. ZPOVRH-a, što će biti utvrđeno odlukom Vlade Republike Hrvatske. Također obavlja tržišne djelatnosti i djelatnosti pružanja javnih usluga.

Kao što je to već navedeno, ZOPVRH propisuje razdavanje tržišnih djelatnosti i javnih usluga²²⁷. Društvo sukladno odredbama Zakona o željeznici kao *lex specialis* vodi zasebne račune.

Sukladno odredbama čl. 5. Zakona o računovodstvu²²⁸ Društvo se razvrstava u velike poduzetnike, što znači da je Društvo u smislu odredbi Konačnog prijedloga Zakona velika pravna osoba.

Vlasničko tijelo Društva do sada je bilo nadležno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, a sada će biti Vlada Republike Hrvatske sukladno odredbama članka 15. ZPOVRH-a. Odredbama članka 18. propisani su poslovi nadležnih ministarstava.²²⁹

Vezano uz politiku dividendi propisano je da Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o usvajanju politike isplate dividendi odnosno udjela u dobiti za pravne osobe u državnome vlasništvu na prijedlog ministarstva, uzimajući u obzir dugoročnu poslovnu strategiju, financijski položaj i uspješnost poslovanja pravnih osoba u državnome vlasništvu i pritom će se vlasnička tijela držati te odluke.²³⁰ Takva odredba postoji i sada sukladno Odluci o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava u državnom vlasništvu u Državni proračun Republike Hrvatske za 2023. godinu.²³¹

8.2. Organi društva

8.2.1. Skupština

Predstavnik vlasničkog tijela u skupštini odnosno glavnoj skupštini društva od posebnog interesa imenuje Vlada Republike Hrvatske²³², a skupštini je dana ovlast da uz suglasnost

²²⁷ Op. cit. u bilj. 183

²²⁸ Čl. 5. st. 6. Zakona o računovodstvu (Narodne novine 85/24,145/24)

²²⁹ Čl. 18. ZPOVRH-a

²³⁰ Čl. 32. ZPOVRH-a

²³¹ Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava u državnom vlasništvu u Državni proračun Republike Hrvatske (Narodne novine 131/23)

²³² Čl. 34. ZPOVRH-a

nadzornog odbora usvaja jednogodišnji odnosno srednjoročni plan poslovanja²³³ Tako će u slučaju HŽ Infrastrukture d.o.o. Vlada Republike Hrvatske imenovati predstavnika vlasničkog tijela u skupštini društva. Sukladno odredbama članka 9. Izjave društva Skupštinu je do sada činio ministar nadležan za promet.²³⁴

8.2.2. Nadzorni odbor

Kao što je to već opisano, ZPOVRH predviđa obvezatnost nadzornog odbora, s time da propisuje i minimalan broj članova, i to pet za velika društva, a za ostala društva tri, s mandatom od najduže četiri godine²³⁵.

Na temelju provedenoga javnog natječaja i prijedloga povjerenstva Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o izboru članova nadzornog odbora.²³⁶ Ta odredba slična je dosadašnjemu načinu izbora članova nadzornog odbora u pogledu činjenice da tu odluku donosi Vlada Republike Hrvatske, a provodi ju skupština odnosno glavna skupština određenog društva.

Članovi nadzornog odbora moraju ispunjavati sljedeće uvjete:

- (1) dobar ugled
- (2) odgovarajuće obrazovanje, stručna znanja, sposobnost i iskustvo potrebno za vođenje poslova pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske, a koja zajedno s ostalim članovima uprave odnosno izvršnim direktorima ispunjava zahtjeve iz stavka 2. članka 47.
- (3) ne postoji sukob interesa kojim se ne može upravljati na način koji osigurava neovisnost mišljenja
- (4) može posvetiti dovoljno vremena ispunjavanju obveza iz svoje nadležnosti
- (5) može biti član uprave odnosno izvršni direktor prema odredbama zakona koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava
- (6) nema nepodmirenih poreznih dugovanja prema Republici Hrvatskoj

²³³ Čl. 32. i 33. ZPOVRH-a

²³⁴ Izjava o osnivanju društva HŽ Infrastruktura d.o.o.

²³⁵ Čl. 35. ZPOVRH-a

²³⁶ Čl. 45. ZPOVRH-a

(7) ispunjava uvjete određene uredbom iz članka 51. ovog Zakona, posebnim propisima koji se primjenjuju na pravnu osobu u vlasništvu Republike Hrvatske te osnivačkim i drugim općim aktima pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske.²³⁷

Nadzorni odbor sudjeluje u utvrđivanju strategije u skladu s postavljenim financijskim i nefinancijskim ciljevima, uključujući ciljeve povezane s čimbenicima održivosti, sudjelovanjem u pripremi godišnjeg i srednjoročnog plana, odobravanjem tih planova i praćenjem njihove provedbe. Osim toga nadzorni odbor osigurava postojanje djelotvornih politika i postupaka radi identificiranja značajnih rizika s kojima se suočava pravna osoba u državnome vlasništvu i radi upravljanja tim rizicima, pri čemu u obzir uzima i rizike povezane s čimbenicima održivosti.²³⁸ Također, nadzorni odbori bit će nadležni za odobravanje poslova s povezanim društvima koji se odnose na društva bez obzira na to jesu li dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću i jesu li ili nisu uvršteni na uređeno tržište. Uz to još je propisana mogućnost da nadzorni odbori daju suglasnost na sklapanje pravnih poslova koji ne ulaze u redovito poslovanje društva. Sadržaj izvješća o provedenome nadzoru proširen je za informacije o ispunjenju godišnjeg plana te o ispunjenju godišnjeg plana, financijskih i nefinancijskih ciljeva i ciljeva održivosti, o čimbenicima rizika i o događajima relevantnima za poslovanje pravne osobe. U nastavku kao nadležnost nadzornog odbora opisat će se i provođenje javnih natječaja za izbor članova uprave odnosno izvršnih direktora.

Nadzorni odbor društva HŽ Infrastrukture d.o.o. imat će najmanje pet članova koji će biti izabrani na razdoblje od najduže četiri godine, s time da 33 posto članova mora biti neovisno. Članovi nadzornog odbora bit će izabrani na temelju javnog natječaja koji će provesti Vlada Republike Hrvatske. Na temelju prijedloga povjerenstva u njegovu će sastavu biti dva predstavnika Vlade Republike Hrvatske, jedan predstavnik Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, jedan predstavnik nadležnog ministarstva i jedan neovisni član. Neovisnost članova nadzornog odbora utvrđivat će se na temelju Uredbe iz čl. 51. Zakona. S obzirom na to da je društvo velika pravna osoba, nadzorni odbor uz revizijski odbor imat će odbor za imenovanje i primitke te odbor za rizike. Za njih Zakon predviđa da predsjednici i većina članova moraju biti neovisni.²³⁹

²³⁷ Čl. 47. ZPOVRH-a

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Čl. 40. ZPOVRH-a

8.2.3. Uprava

ZPOVRH propisuje da uprava velikog društva mora imati najmanje tri člana, a ostali od jednog ili više članova s mandatom u trajanju od pet godina i mogućnošću ponovnog imenovanja.²⁴⁰

Član uprave odnosno izvršni direktor pravne osobe u državnome vlasništvu može biti:

1. osoba koja ima dobar ugled
2. osoba koja ima odgovarajuće obrazovanje, stručna znanja, sposobnost i iskustvo potrebno za vođenje poslova pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske, a koja zajedno s ostalim članovima uprave odnosno izvršnim direktorima ispunjava zahtjeve iz stavka 2. članka 42.
3. osoba kod koje ne postoji sukob interesa kojim se ne može upravljati na način koji osigurava neovisnost mišljenja
4. osoba koja može posvetiti dovoljno vremena ispunjavanju obveza iz svoje nadležnosti
5. osoba koja može biti član uprave odnosno izvršni direktor prema odredbama zakona koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava
6. osoba koja nema nepodmirenih poreznih dugovanja prema Republici Hrvatskoj
7. osoba koja ispunjava uvjete određene uredbom iz članka 51. toga Zakona, posebnim propisima koji se primjenjuju na pravnu osobu u vlasništvu Republike Hrvatske te osnivačkim i drugim općim aktima pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske.²⁴¹

Izbor članova uprave odnosno izvršnih direktora provodi nadzorni odbor putem javnog natječaja, a prije donošenja odluke o imenovanju nadzorni odbor obaviti će konzultacije s Vladom Republike Hrvatske²⁴². Takvo zakonsko rješenje novo je u odnosu na dosadašnji način jer sada nadzorni odbori provode javne natječaje, koja su do sada provodila ministarstva koja su izvršavala vlasnička prava. S obzirom na utvrđene nadležnosti i način rada nadzornog odbora, provođenje samog postupka javnog natječaja može biti zahtjevno za nadzorni odbor. Isto kao i kod izbora članova nadzornog odbora nije jasno zašto ZPOVRH nisu predviđeni i neki drugi načini izbora članova uprave osim javnog natječaja kao što je u praksi država koje su upravljanje trgovačkim društvima u državnome vlasništvu uskladile sa smjernicama korporativnog upravljanja za društva u državnome vlasništvu. Kao i kod izbora članova

²⁴⁰ Čl. 42. ZPOVRH-a

²⁴¹ Čl. 49. ZPOVRH-a

²⁴² Čl. 48. ZPOVRH-a

nadzornog odbora propisano je da u „slučajevima nepostojanja minimalnog broja članova uprave odnosno izvršnih direktora, zbog čega pravnoj osobi u vlasništvu Republike Hrvatske može nastati šteta ili njezino poslovanje i obavljanje svakodnevnih djelatnosti može biti otežano, nadzorni odnosno upravni odbor može, do provedbe postupka izbora kandidata za člana uprave odnosno izvršnog direktora javnim natječajem, uz provedene konzultacije s Vladom Republike Hrvatske, donijeti odluku o imenovanju člana uprave odnosno izvršnog direktora bez provedbe postupka izbora kandidata javnim natječajem“.²⁴³

Polazeći od primjera HŽ Infrastrukture d.o.o., uprava društva imat će najmanje tri člana. Prema važećemu osnivačkom aktu, upravu društva sada čini od jednog do pet članova.²⁴⁴

Zato će nadzorni odbor objaviti javni natječaj za izbor članova uprave te nakon što provede javni natječaj, a prije donošenja odluke o izboru, obaviti konzultacije s Vladom Republike Hrvatske.²⁴⁵ Mandat članova uprave trajat će najviše pet godina.²⁴⁶

8.2.4. Primici članova nadzornog odnosno upravnog odbora i uprave odnosno izvršnih direktora

Prema Konačnome prijedlogu zakona politiku primitaka za članove nadzornog odnosno upravnog odbora i članove uprave odnosno izvršnih direktora za pravne osobe uredbom donosi Vlada Republike Hrvatske.²⁴⁷ Idealno bi bilo da je politika primitaka ostala u isključivoj nadležnosti nadzornog odbora odnosno skupštine i glavne skupštine. Pretpostavlja se da je na tragu uvažavanja preporuke OECD-a Vlada Republike Hrvatske željela unificirati politiku primitka. Za pretpostaviti je da će se primitke članova nadzornog odnosno upravnog odbora i uprave odrediti tako da budu motivirajući, da članovi djeluju u najboljem dugoročnom interesu društva i u skladu sa svojim dužnostima.²⁴⁸

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Čl. 11. Izjave o osnivanju društva HŽ Infrastruktura d.o.o.

²⁴⁵ Čl. 48. st. 3. ZPOVRH-a

²⁴⁶ Čl. 42. st. 3. ZPOVRH-a

²⁴⁷ Čl. 48. st. 12. ZPOVRH-a

²⁴⁸ Kodeks korporativnog upravljanja, str. 21, www.zse.hr (pristupljeno 28. veljače 2025.)

8.3. Ovisna društva

Pozitivno je da ZPOVRH na odgovarajući način propisuje primjenu odredbi Zakona na ovisna društva u vlasništvu pravnih osoba u državnome vlasništvu. Tako pravne osobe u državnome vlasništvu ostvaruju vlasnička prava u svojim ovisnim društvima u skladu s odredbama tog Zakona.²⁴⁹ Nadalje, pravne osobe svojim ovisnim društvima utvrđuju financijske ciljeve i nefinancijske ciljeve, uključujući ciljeve povezane s čimbenicima održivosti, ali u skladu s odredbama članka 27. st. 8. Zakona. Na sva ovisna društva pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske primjenjuju se odredbe Zakona koje se odnose na razdvajanje tržišnih djelatnosti od djelatnosti pružanja javnih usluga, na izbor i imenovanje članova organa (osim odredbi koje se odnose na povjerenstvo) te na politike isplate dividendi i primitaka članova organa pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske. Odredbe Zakona koje se odnose na ustroj i nadležnosti članova organa, unutarnju kontrolu i reviziju, javno objavljivanje informacija, izradu, objavu i dostavu planova i izvještaja te primjenu Kodeksa korporativnog upravljanja primjenjuju se na odgovarajući način samo na ona ovisna društva pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske koja se smatraju velikim ili srednjim poduzetnicima u smislu zakona koji uređuje računovodstvo poduzetnika.²⁵⁰

HŽ Infrastruktura d.o.o. jedini je član društva Pružne građevine d.o.o. (ovisno društvo), koje je velika pravna osoba, što znači da se poslovnim udjelom u ovisnome društvu može raspolagati uz odobrenje Skupštine te pridržavajući se svih odredbi ZPOVRH-a i uredbe iz čl. 26. istog zakona²⁵¹. HŽ Infrastruktura d.o.o. će ovisnome društvu odrediti financijske i nefinancijske ciljeve i ciljeve povezane s čimbenicima održivosti kao što je to već prethodno opisano. Na ovisno društvo primjenjuju se odredbe o izboru i imenovanju članova tijekom i uredbe iz čl. 51. ZPOVRH-a, što znači da će HŽ Infrastruktura d.o.o. provesti javni natječaj za izbor članova nadzornog odbora u ovisnome društvu koji će imati najmanje pet članova. Nadzorni odbor će uz revizijski odbor ustrojiti odbor za imenovanja i primitke te odbor za rizike. Nadzorni odbor provest će javni natječaj za izbor članova uprave. Ustroj i nadležnost skupštine, nadzornog odbora i uprave bit će isti kao i za organe vladajućeg društva HŽ Infrastrukture d.o.o. Također, s obzirom na to da je ovisno društvo veliko društvo, ono će postupati sukladno zakonu i podzakonskim aktima koji se odnose na unutarnju kontrolu i reviziju te javno objavljivanje

²⁴⁹ Čl. 65. ZPOVRH-a

²⁵⁰ Čl. 66. ZOPVRH-a

²⁵¹ Op. cit.

informacija, izradu, objavu i dostavu planova i izvještaja te primjenu kodeksa korporativnog upravljanja.²⁵²

9. Usklađenje s novim Zakonom

Rokovi za donošenje podzakonskih akata Vlade Republike Hrvatske i ministra nadležnog za poslove financija iznose 180 dana od dana stupanja Zakona na snagu. ZPOVRH stupa na snagu 1. listopada 2025. godine. Uredbe i pravilnici koji su važni za sadržaj vlasničke politike te odluka o vlasničkoj politici donose se u istome roku od 180 dana od dana stupanja Zakona na snagu, osim uredbi o uvjetima za članove organa pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske i za članove povjerenstava za koje je rok 60 dana od dana stupanja zakona na snagu. Rok za imenovanje i izbor članova organa društva sukladno člancima 45. – 51. Zakona je godinu dana.²⁵³ Trebalo bi preciznije odrediti rokove donošenja podzakonskih akata i provedbe usklađenja s novim Zakonom.

Redoslijed bi trebao biti takav da bi Vlada Republike Hrvatske, nakon što se donese uredba iz članka 51., trebala osnovati povjerenstva iz čl. 46. ZPOVRH-a zakona radi provedbe natječaja za izbor članova nadzornog odbora. Nakon što se izaberu članovi nadzornog odbora, treba uzeti u obzir činjenicu da ZPOVRH za velika društva propisuje obvezatnost revizijskog odbora i odbora za imenovanje i primitke te odbora za rizike. Kao što je to već navedeno, društva s obzirom na odredbe uglavnom imaju ustrojene revizijske odbore te nadzornim odborima ostaje imenovati odbor za imenovanje i primitke te odbor za rizike. Vezano uz izbor članova uprave te općenito odredbu da se organi društva sukladno novome Zakonu trebaju izabrati u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ZPOVRH-a, proizlazi pitanje hoće li natječaje za članove uprave provoditi članovi nadzornog odbora koji su sada u mandatu ili će taj postupak provoditi novi nadzorni odbori. Dobro bi bilo da, s obzirom na rok od 180 dana od dana stupanja Zakona na snagu, postoji plan donošenja podzakonskih akata kako bi se moglo provesti usklađenje sa ZPOVRH-om. Naravno, ponajprije bi Vlada Republike Hrvatske trebala imenovati predstavnike vlasničkog tijela u skupštinama odnosno glavnim skupštinama. Ne bi

²⁵² Op.cit,

²⁵³ Čl. 79. ZPOVRH-a

trebalo čekati ni rok od 180 dana za donošenje odluke iz članka 12. st. 5. Zakona kojom Vlada Republike Hrvatske utvrđuje pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.²⁵⁴ Navedena odluka je važna kako bi nadležno povjerenstvo moglo provesti postupak kojim će Vladi Republike Hrvatske predložiti izbor članova nadzornog odbora. Također treba imati na umu i rok za donošenje uredbe o politici primitaka članova nadzornih odnosno upravnih odbora, članova uprave odnosno izvršnih direktora koji iznosi 180 dana od dana stupanja Zakona na snagu.²⁵⁵ Dakle, ako bi se izbor članova nadzornog odbora i uprave proveo prije donošenja predmetne uredbe, primici članova navedenih tijela odredili bi se prema važećoj politici primitka. Politika primitka za sada je bila uglavnom uređena u dioničkim društvima koja su ujedno uvrštena na uređeno tržište. Problem će biti u društvima s ograničenom odgovornošću koja nemaju utvrđene politike primitaka. U tome slučaju primici će se vjerojatno urediti sukladno dosadašnjoj praksi ili će koordinacijsko tijelo sukladno svojim ovlastima izdati upute, smjernice ili neki drugi akt kako bi skupština odnosno glavna skupština te primitke odredila do donošenja predmetne uredbe odnosno politike primitka. Optimalno bi bilo donijeti istodobno s Uredbom iz članka 51. sve uredbe, odluke i druge podzakonske akte

10. Zaključak

Trgovačka društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku velik su potencijal kako za ostvarivanje dobrih poslovnih rezultata tako i za ostvarivanje ciljeva javnih politika. Može se raspravljati o tome je li uistinu potrebno svih 30 trgovačkih društava za zemlju veličine Republike Hrvatske. Na primjeru trgovačkog društva koje je prirodni monopolist i koje je u kratkome vremenskom razdoblju od samo nekoliko godina provelo dvije statusne promjene vidljivo je koliko je potrebno pažljivo i u cijelosti provoditi takve promjene te pravodobno donositi vlasničke odluke. Također, vidljivo je da druge institucije koje su istodobno bile zadužene za brigu o drugoj vrsti državne imovine nisu pravodobno poduzimale aktivnosti kako bi se problemi nastali provedbom statusne promjene promptno riješili. S druge strane, isti taj primjer upozorava na činjenicu da se pravodobnim donošenjem vlasničkih odluka, osiguranjem izvora financiranja te postupanjem organa društva, ponajprije uprava društava, a onda i nadzornih odbora, skupština i vlasničkog tijela, u skladu sa zakonskom regulativom mogu postići dobri rezultati poslovanja i ostvarivati ciljevi javnih politika. Polazeći od dosadašnjega zakonodavnog okvira koji je doduše imao nekih svojih nelogičnosti koje su posljedica

²⁵⁴ Čl. 12. ZPOVRH-a

²⁵⁵ Čl. 69. ZPOVRH-a

nerazvijene korporativne kulture, nedovoljnog poznavanja zakona koji uređuje osnivanje, ustroj, prestanak i statusne promjene trgovačkih društava i činjenice da poslovanje trgovačkih društava nije isto što i poslovanje ministarstva, član društva mogao je uspješno ostvarivati svoja članska prava. Na temelju usporedbe dosadašnjega zakonodavnog okvira sa Smjernicama OECD-a za korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu zaključuje se da nema velikih odstupanja, ali ima prostora za poboljšanje korporativnog upravljanja. Najavljena reforma korporativnog upravljanja u pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske temelji se na ZPOVRH-u.

ZPOVRH je gotovo u cijelosti usklađen sa Smjernicama OECD-a o korporativnom upravljanju u poduzećima u državnom vlasništvu, a prijedlog je kvalitetno nomotehnički i pravno izrađen. Koncept upravljanja trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske mijenjao se. Neke temeljene podzakonske akte, bilo u formi uredba bilo u formi pravilnika, donosi Vlada Republike Hrvatske, a ostalo je u nadležnosti uglavnom ministra financija. Nadzorni odbori dobivaju nadležnosti koje do sada nisu imali: provode javne natječaje za izbore članova uprava. Izbor članova nadzornog odbora u nadležnosti je povjerenstava koja moraju imati sva posebna znanja kako bi izabrali najbolje kandidate. Nažalost, ZPOVRH ne predviđa druge načine izbora članova nadzornih odbora i uprava osim javnim natjecajima, uz navedenu iznimku. Član društva zadržao je pravo da sudjeluje u izboru članova nadzornog odnosno upravnog odbora, a nadzorni odbor se prije donošenja odluke o izboru članova uprave mora konzultirati s Vladom Republike Hrvatske, što znači da povjerenstva odnosno nadzorni odbori nisu samostalni u donošenju takvih odluka. Donošenje jedinstvene vlasničke politike također je iznimno važno, kao i dostavljanje objedinjenoga godišnjeg izvješća o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske Hrvatskome saboru. Iz ZPOVRH-a proizlazi da će se promijeniti nadležnosti ministarstva kao vlasničkih tijela. Ministarstvo financija kao koordinacijsko tijelo od iznimne je važnosti za uspješnu provedbu vlasničke politike i samog ZPOVRH-a. Uprava za trgovačka društva treba biti operativno učinkovita, ekipirana stručnjacima koji će moći uspješno izvršavati široko određene nadležnosti.

Predmetni zakon provodit će ponajprije pravne osobe odnosno društva u vlasništvu Republike Hrvatske. Tijekom izrade ZPOVRH-a društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku nisu na odgovarajući način upoznata s time da se priprema reforma korporativnog upravljanja, pa bi usklađenje s novim Zakonom i rok u kojemu se većina uredbi, pravilnika i odluka treba donijeti mogao biti zahtjevan. Neovisno o zakonskome roku za usklađenje trgovačka društva će do trenutka usklađenja s novim Zakonom morati poslovati sukladno sadašnjemu

zakonodavnom okviru, a obveza postupanja članova uprave i nadzornog odbora u interesu društva i pažnjom dobrog gospodarstvenika uvijek će pravno egzistirati. Iako se politički utjecaj na društva od posebnog interesa neće u cijelosti otkloniti, treba uzeti u obzir činjenicu da organi trgovačkih društava imaju zakonom utvrđene nadležnosti za čije provođenje odgovaraju. Razvojem korporativne kulture i unapređenjem korporativnog upravljanja trgovačka društva od posebnog interesa približit će se poslovanju trgovačkih društava u „privatnome vlasništvu“, s time da će istodobno ostvarivati ciljeve javne politike. Tome će pridonijeti poboljšanje zakonodavnog okvira i izbor kvalitetnih članova tijela društva. Zaključno, član društva donošenjem ZPOVRH-a uspostavio je novi zakonodavni okvir za društva od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Najveća odgovornost za njegovo provođenje bit će na Ministarstvu financija kao koordinacijskome tijelu, društvima te nadležnim ministarstvima, koji će morati usklađeno i pravodobno djelovati, svatko u granicama svojih nadležnosti, kako bi uspješno proveli reformu korporativnog upravljanja, pridržavajući se pritom najviših standarda profesionalnog ponašanja.

11. Popis literature

Knjige:

Barbić J.; Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak I. – Dioničko društvo; Organizator (2025)

Barbić J.; Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak II. – društvo s ograničenom odgovornošću, društvo za uzajamno osiguranje, kreditna unija, Europsko društvo – Societas Europea; Organizator (2025)

Članci:

A. Bajo, L. Zuber, M. Primorac: Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države, *Fiscus: razborito i odgovorno upravljanje financijama javnog sektora*, 2017, 2, 1–22

A. Bilić: Pristupanje OECD-a kao povod za deregulaciju državnih trgovačkih društava, *Pravo u gospodarstvu*, 2024, 1-2, str. 75.

Širola, N., Petrović, S.: Država i trgovačko društvo, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* [Internet], 2010 (pristupljeno 5. listopada 2023.);60(3-4):657–691

Hadrien Coutant et Scott Viallet-Thévenin: The state as an eager shareholder

Rajavuori, Mikko, *Governing the Good State Shareholder: The Case of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2017). *European Business Law Review*, Forthcoming

Willemyns I.: Disciplines on State-Owned Enterprises in International Economic Law: Are We Moving in the Right Direction?, *Journal of International Law*, 2016., 19, 657–680

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *State-owned enterprises in the EU – Lessons learnt and ways forward in a post-crisis context*, Publications Office, 2016.

State owned companies, <https://www.ebrd.com/publications/transition-report-202021-state-owned-enterprises>

IMF Working Paper European Department State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly Prepared by Uwe Böwer,

Zakoni, podzakonski akti, odluke, upute, smjernice

Zakon o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine br. 52/18, 155/23)

Zakon o trgovačkim društvima (Narodne novine br. 111/93., 34/99., 121/99. – vjerodostojno tumačenje, 52/00. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11. – pročišćeni tekst, 111/12., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23, 130/23, 136/24.)

Zakon o pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 102/25)

Zakon o reviziji (Narodne novine br. 127/17, 27/24, 85/24 i 145/24)

Zakon o postupku primopredaje vlasti (Narodne novine 94/04, 17/07, 91/10, 22/13)

Zakon o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine 143/21, 36/24)

Zakon o željeznici (Narodne novine br. 42/90)

Zakon o hrvatskim željeznicama (Narodne novine 53/94, 139/97, 162/98)

Zakon o podjeli trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. (NN 153/05 i 57/12)

Zakon o željeznici (Narodne novine br. 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08)

Zakon o željeznici (Narodne novine br. 32/19, 20/21, 114/22)

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine 79/09, 80/13, 41/21, 153/23)

Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika (Narodne novine 104/17)

Zakon o računovodstvu (Narodne novine 85/24, 145/24)

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (Narodne novine 46/22)

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 111/18, 83/23)

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15, 102/19)

Zakon o izmjenama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 21/23)

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (Službeni list EU C 202, 7. lipnja 2016.)

Uredba Vijeća (EZ-a) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju utvrđenim člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (tekst od važnosti za EEA) (Službeni list EU L 001, 4. siječnja 2003.)

Uredba (EU) br. 537/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o posebnim zahtjevima u vezi zakonske revizije subjekata od javnog interesa i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2005/909/EZ Tekst značajan za EGP (Službeni list EU L 158/2014)

Uredba o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihova izbora (Narodne novine 12/19)

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 31/25)

Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 58/16)

Pravilnik o unutarnju reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16, 77/19)

Odluka o kriterijima za određivanje osoba od pravnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 22/20)

Odluka o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine 147/21, 78/23)

Odluka o donošenju Kodeksa korporativnog upravljanja trgovačkim društvima u kojima Republika Hrvatska ima dionice ili udjele (Narodne novine broj 132/17)

Odluka o obvezi uvođenja funkcije praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom državnom vlasništvu (Narodne novine 99/19)

Odluka o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprava trgovačkih društava (Narodne novine 83/2009, 3/2011, 3/2012, 46/2012, 22/2013, 23/2014, 77/2014)

Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava u državnom vlasništvu u Državni proračun Republike Hrvatske (Narodne novine 131/23)

Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Klasa: UP/I 034-03/19-01/004, Urbroj: 580-10/76-2019-004 od 18. travnja 2019. godine, www.aztn.hr

Odluka Vlade RH o određivanju upravitelja željezničkom infrastrukturom, klasa:022-03/23-04/30 Urbroj:50301-05/31-23-3 od 16. veljače 2023.

Kodeks korporativnog upravljanja 2024.

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, broj 140/09)

Smjernice za rad nadzornih odbora u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i u drugim pravnim osobama čijim dionicama, poslovnim udjelima i osnivačkim pravima, u svojstvu zakonskog zastupnika, upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju

Smjernice za funkciju praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom vlasništvu RH

Smjernice o zabrani primitaka dodatne naknade iz čl. 7. točke D Zakona, broj: 711-1-134-R-34/22-01-17 od 31. siječnja 2022. godine

Dopuna smjernica o zabrani primitaka dodatne naknade, broj: 711-1-518-R-34/22-02-17, <https://www.sukobinteresa.hr/hr/guidelines>

Strategije i planovi:

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. (Narodne novine 31/21)

Strategija upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. – 2025. (Narodne novine 96/19)

Strategija razvoja željezničkog sustava Republike Hrvatske do 2032. godine

Modernizacija i restrukturiranja željezničkog sektora (Pismo Sektorske politike)
Nacionalni plan upravljanja željezničkom infrastrukturom i uslužnim objektima i razvoja
usluga željezničkog prijevoza za razdoblje do 2030. godine, www.mmpi.hr
Nacionalni plan oporavka i otpornosti

Slovenija i Švedska:

Zakon o slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22)
Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (Uradni list RS, št. 59/2024 z dne 16.
7. 2024; v nadaljevanju: strategija upravljanja)
Kodeks korporativnega upravljanja
Upravljanje korporativne kulture
Priporočila i pričakovanja
Annual report for state-owned enterprises
State Ownership policy and principles for state-owned enterprises 2020

OECD:

OECD (2020), Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom
vlasništvu: Izdanje iz 2015., OECD Publishing, Paris
OECD (2024), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024,
OECD Publishing, Paris
OECD (2024), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024, OECD
Publishing, Paris
OECD (2021), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises:
Croatia, OECD Publishing, Paris

Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual
Aggregate Reporting

Poslovna dokumentacija HŽ Infrastrukture d.o.o.:

Plan podjele trgovačkog društva HŽ-Hrvatske željeznice d.o.o., broj: U-27-41/06 od 12.
travnja 2006. godine
Restrukturiranje HŽ Holdinga

Odluka Uprave HŽ Hrvatskih željeznica holding d.o.o., broj: UH-35-15/12 od 26. listopada 2012.

Odluka o Povjerenstvu za željeznice, klasa: 341-01/12-01/03 Urbroj: 5030105-12-1 od 14. lipnja 2012.

Podaci o izvješćima

Ugovor o kupoprodaji nekretnina, Nagodba HŽ Infrastruktura d.o.o. i HŽ Cargo d.o.o.

Nagodba, klasa: 341-01/22-01/34, Urbroj: 530-06-3-1-22-23 od 23. prosinca 2022.

Odluka Vlade Republike Hrvatske o prihvaćanju nagodbe između Republike Hrvatske i društva HŽ Infrastruktura d.o.o. o uređenju imovinsko-pravnih pitanja preostalih nakon podjele HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o., klasa: 022-03/24-04/467 Urbroj: 50301-27/27-24/24-2 od 27. prosinca 2024. godine

Ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom, Klasa: 003-01/07-01/8, Ur. broj: 530-08-08-16 od 15. lipnja 2008.

Aneks br. 1 Ugovoru o upravljanju željezničkom infrastrukturom Klasa: 341-01/09-01/65, Ur. broj: 530-08-10-9 od 7. prosinca 2010.

Višegodišnji ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom Klasa: 341-02/22-01/47 Urbroj: 530-06-3-2-23-34 od 12. veljače 2025

Izjava društva HŽ Infrastruktura d.o.o.

Ugovor o međusobnim pravima i obvezama člana Uprave HŽ Infrastrukture d.o.o.

Ugovor o međusobnim pravima i obvezama

Izvješće neovisnog revizora Audit d.o.o. o utvrđivanju financijskih i vrijednosnih parametara i obveza povezanih s postupkom izuzimanja javnog dobra iz bilance društva HŽ-Hrvatskih željeznica d.o.o. i dužničko-vjerovničkih odnosa društava pravnih slijednika na 31. ožujka 2022. godine od 15. rujna 2022. godine

Upitnik od 2. listopada 2024. godine

Izvješća o poslovanju:

Izvješće o poslovanju pravnih osoba u državnom vlasništvu za 2022.

HŽ Infrastruktura d.o.o.: Godišnje izvješće za 2023. godinu, nekonsolidirano, revidirano, lipanj 2024. godine

HŽ Cargo d.o.o.: Izvješće o stanju društva I-VI 2024.

Mrežne stranice:

OECD www.oecd.org

Europska banka za obnovu i razvoj www.ebrd.com/publications/transition-report-202021-state-owned-enterprises

Međunarodni monetarni fond www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/

Europska unija www.economy-finance.ec.europa.eu/publications/state-owned-enterprises-eu-lessons-learnt-and-ways-forward-post-crisis-context_en

Hrvatski sabor <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-pravnim-osobama-u-vlasnistvu-republike-hrvatske-drugo>

Hrvatski Vlada Republike Hrvatske <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//128-2.pdf>

Ministarstvo financija www.mfin.gov.hr/trgovacka-drustva-2566/2566

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

www.mmpi.gov.hr/promet/zeljeznicki-promet-129/strateski-dokumenti-i-projekti/138

Zagrebačka burza d.d. www.zse.hr

Slovenski državni holding www.sdh.si

Švedska vlada www.government.se/reports/2023/09/annual-report-for-state-owned-enterprises-2022/

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti www.hakom.hr

HŽ Cargo d.o.o. www.hzcargo.hr

HŽ Putnički prijevoz d.o.o. www.hzpp.hr

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa www.sukobinteresa.hr

12. Popis tablica

Tablica br. 1. Popis trgovačkih društava od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku