

*Проф. др Мирослав Врховшек,
судија Савезног суда, Београд*

UDK 336.71

Спорна питања код одузимања дозволе за рад и ликвидације појединих банака

Резиме

У пракси се појавио актуелан проблем правилног и законитог решавања питања везаних за доношење решења Народне банке Југославије, којима се одузима дозвола за рад и уједно покреће поступак принудне ликвидације појединих банака.

Основно спорно питање је да ли НБЈ може донећи решење о одузимању дозволе за рад некој банци искључиво на основу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, а да прелиминарно није у обавези да пре доношења ипаквог решења изрекне банци налоге и мере из чл. 53. до 57. Закона о НБЈ. Рад је посвећен покушају одговора на овако формулисано спорно питање сагледавањем судске праксе, анализом позитивних законских текстових из ове области са ослоном на теоријске ставове по питањима обавезности судских одлука донетих у управном спору.

Кључне речи: банка, Народна банка Југославије, Закон о Народној банци Југославије, Закон о банкама и другим финансијским организацијама, управни спор и обавезности судских одлука донетих у управном спору.

I.

Оспореним решењем одлучено је да се спроведе ликвидација банке Х и то на основу коначног решења гувернера Народне банке Југославије којим је овој банци претходно одузета дозвола за рад.

Против наведеног решења тужилац је поднео тужбу због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, погрешне примене материјалног права и повреде одредаба поступка, указујући да је оспорено решење у целини незаконито. Предложио је да се тужба уважи.

У одговору на тужбу тужена Народна банка Југославије предложила је да се тужба одбије као неоснована остајући у свему при разлозима из оспореног решења.

Тужба је основана.

Према стању у списима тужена Народна банка Југославије је у складу са овлашћењем из одредбе члана 53. Закона о Народној банци Југославије вршила контролу законитости пословања банке Х (динарског и девизног) у периоду од 01.01.2000. до 30.05.2001. године, као и остварених показатеља пословања са стањем на дан 31.12.2000. године. У поступку је закључено да банка са стањем на дан 31.12.2000. године није извршила класификацију активе и ванбилансних ставки везано за потраживање од 17 дужника, нити је по основу тих потраживања извршила обрачун и издвајање у посебне резерве за обезбеђење од потенцијалних губитака, чиме је поступила супротно одредби члана 54. Закона о банкама и другим финансијским организацијама. Поред тога утврђено је да обрачун показатеља пословања банке на основу кориговане висине капитала није усклађен са одредбом члана 26. Закона о банкама и другим финансијским организацијама. И на крају, да је банка у току 2000. и 2001. године поступала супротно одредби члана 47. став 1. Закона о девизном пословању, јер је држала девизна средства и пословала преко рачуна страног правног лица које није банка.

По окончању наведене контроле, Народна банка Југославије сачинила је записник и доставила га тужиоцу који је ставио примедбе на записник. Међутим, Народна банка Југославије је, не спроведећи поступак по примедбама тужиоца, налазећи да ова банка није пословала у складу са савезним законом, с позивом на одредбу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, донела оспорено решење и банци Х. одузела дозволу за рад.

Оспорено решење туженог органа није на закону засновано.

Народна банка Југославије је, као самостална и јединствена емисиона установа монератног система Савезне Републике Југославије, поред осталог, овлашћена да врши контролу банака и других финансијских организација.

Контрола, међутим, представља такав друштвени однос у коме, у овом случају Народна банка Југославије - контролор, предузима одређене радње у погледу поступања (понашања) банке или друге финансијске организације која је подвргнута контроли. Садржина контроле је најпре, у проверавању нечијег рада (или ре-

зултата тог рада) са унапред постављеним мерилима, затим, у оцењивању постигнутог учинка и тек, на крају, по потреби долази до одговарајуће интервенције вршиоца контроле у вези са предметом контроле. Дакле, правно уређивање појединачних ситуација одлучивањем о праву, обавези или правном интересу одређеног лица управним актом, мора строго да буде подређено принципу легалитета за шта је уосталом посебно заинтересовано свако демократско друштво.

У вези са тим, поступак контроле кога спроводи Народна банка Југославије над пословним банкама уређен је одредбама члана од 53. до 57. Закона о Народној банци Југославије, као и Одлуком о ближим условима и начину вршења контроле банака и других финансијских организација, поступку издавања налога и предузимању мера према банкама и другим финансијским организацијама (тачка 5, 7, 8 и 10).

Правилна примена наведених прописа у поступку контроле гарантује свим банкама објективност при контроли право да од Народне банке Југославије добију налоге за отклањање утврђених неправилности, право на време да отклоне недостатке по налозима Народне банке Југославије односно, гарантују сигурност банке да уколико поступи по налогу Народне банке Југославије у одређеном року да јој се при том не може одузети дозвола за рад и отворити поступак ликвидације, односно стечаја.

Народна банка Југославије овлашћена је да врши контролу бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација (члан 53. Закона о НБЈ).

Ако је банка поступала супротно прописима, Народна банка Југославије издаће налоге банци у смислу одредбе члана 55. истог Закона и истовремено примениће према таквој банци мере које су детаљно регулисане одредбом члана 56. наведеног Закона. Мере се изричу у трајању од најмање 30, а највише 360 дана.

Уколико и поред изречених мера банка не изврши дате налоге, тек тада ће Народна банка Југославије приступити наплати свих својих потраживања од банке коју је контролисала и донеће решење о одузимању дозволе за рад банке, као и покренути поступак њеног стечаја односно ликвидације.

Наведеном Одлуком, детаљно је регулисан начин и рокови у којима Народна банка Југославије даје налоге и предузима мере пре него што пословној банци код које обавља контролу одузме дозволу за рад.

Према одредби члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама Народна банка Југославије може одузети дозволу за рад банци решењем гувернера Народне банке Југославије, ако утврди да банка не послује у складу са савезним законом, што при том подразумева да поступање Народне банке Југославије у поступку контроле мора да буде у складу са поступком који Закон прописује.

У конкретном случају Народна банка Југославије извршила је контролу и сачинила записник који је достављен тужиоцу и на кога је тужилац ставио своје примедбе. Међутим, Народна банка Југославије уместо да претходно спроведе посту-

пак по примедбама тужиоца и да донесе решење о налозима и мерама прописаним наведеним одредбама Закона и Одлуке одузима дозволу за рад тужиоцу, чиме је повредила прописани поступак за доношење решења о налозима и мерама садржаним у одредбама члана 56. и члана 57. Закона о Народној банци Југославије.

С обзиром да решење о одузимању дозволе за рад банке Х није донето у складу са поступком прописаним законом, те како је решење о ликвидацији ове банке последица решења о одузимању дозволе за рад банке, то оспорено решење није на закону засновано.

Са изложеног, одлучено је као у изреци пресуде.¹⁾

II

У поступку извршења наведене пресуде Савезног суда, Народна банка Југославије је, супротно законској одредби о обавезности пресуда донесених у управним споровима, прописаној одредбом члана 4. Закона о управним споровима, донела решење којим је покренут поступак ликвидације над тужиоцем.

Против овог решења тужилац је у законском року поднео тужбу ради поништења наведеног решења и предложио је да Савезни суд тужбу уважи.

У одговору на тужбу, тужена Народна банка Југославије предложила је да се тужба одбије као неоснована остајући у свему при разлозима из оспореног решења.

Тужба је основана, па је зато Савезни суд донео пресуду:

Тужба се уважава, поништава се решење Народне банке Југославије.

Налаже се Народној банци Југославије да, ради отклањања неправилности констатованих у пословању банке Х, спроведе поступак издавања налога и предузимања мера прописаних одредбама чл. 55. и 56. Закона о Народној банци Југославије.

О овој одлуци Савезни суд известиће Скупштину Савезне Републике Југославије.

Када суд пресудом поништи управни акт, поступак у односној управној ствари се враћа у стање у коме је био пре његовог доношења. Ако је према природи ствари потребно донети други акт, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од доставе пресуде. По одредбама члана 61. и члана 62. Закона о управним споровима, орган чији је акт поништен везан је правним схватањем и оценом суда, као и његовим примедбама у вези са поступком.

У конкретном случају поништавањем решења Народне банке Југославије којим је покренут поступак ликвидације банке Х ствар је дакле, враћена у стање у коме је била пре доношења решења. С обзиром на правну природу ове управне ствари Народна банка Југославије била је дужна да ново решење донесе у складу са чл. 61. и 62. Закона о управним споровима уважавајући становиште заузето у

1. Према пресуди Савезног суда Ус бр. 544/2001 од 3. септембра 2001. године у Београду.

судској пресуди. Савезни суд је изнео недвосмислене разлоге да Народна банка Југославије претходно није спровела законом прописани поступак издавања налога и предузимања мера према тужиоцу предвиђен у одредбама члана 55. и 56. Закона о Народној банци Југославије, као и у тачкама 5, 6, 7, 8. и 10. Одлуке о ближним условима и начину вршења контроле банака и других финансијских организација, поступку издавања налога и предузимања мера према банкама и другим финансијским организацијама - коју је донео гувернер Народне банке Југославије, а којом је уређен поступак издавања налога и предузимања мера. Према наведеном становишту суда, тужена Народна банка Југославије била је дужна да својим решењем наложи тужиоцу отклањање записником утврђених незаконитости и неправилности, да изрекне према тужиоцу одговарајуће мере и у зависности од природе изречених налога и мера, да тужиоцу остави прописима предвиђено време за отклањање утврђених неправилности, а не да поново донесе решење о одузимању дозволе за рад заменарујући схватање суда исказано у пресуди која је претходни управни спор решила.

Обавеза Народне банке Југославије је дакле, да контролу банке спроведе у свему по поступку и на начин како је то Законом и Одлуком прописано, а не може да расправља са судом о томе како су утврђене чињенице и да су се стекли услови који туженом омогућавају изрицање наведене законске мере супротно оним које је суд утврдио у управном спору.

Наведене законске одредбе су обавезујуће, а њихова правилна примена гарантује контролисаним банкама правну сигурност и могућност да, уколико у свему поступи по налогу Народне банке Југославије, у одређеном року и тиме отклоне разлоге за одузимање дозволе за рад и отворање поступка ликвидације, односно стечаја, наставе рад.

Према одредбама чл. 4., 61. и 62. Закона о управним споровима пресуда суда обавезна је како за саме странке тако и за суд који је ту пресуду донео. С обзиром на то ниједан државни орган, па ни Народна банка Југославије ни њен гувернер, не може да буде изнад и изван Закона и Устава и да не поштује обавезност судских одлука.

Како је Народна банка Југославије конкретан случај решила противно изричитом и јасном становишту овог суда, заузетом у правноснажној пресуди, повредила је и Закон о Народној банци Југославије и друге прописе који регулишу банкарско пословање, као и изричите одредбе чл. 61. и 62. Закона о управним споровима.

Са изложеног, одлучено је као у изреци пресуде.²⁾

III

Из наведених одлука Савезног суда и одговора НБЈ произлази да је основно спorno питање да ли НБЈ може донети решење о одузимању дозволе за рад некој

2. Према пресуди Савезног суда Ус број 907/2001 од 19. децембра 2001. године у Београду.

банци искључиво на основу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, а да претходно није у обавези да пре доношења таквог решења изрекне банци налоге и мере из чл. 53. до 57. Закона о НБЈ.

У вези овако формулисаног спорног питања тужена Народна банка Југославије сматра да је за примену одредбе члана 30. став 2. наведеног закона **једини услов поступање банке супротно савезним законима** што је Народна банка Југославије и утврдила у поступку контроле), **а не и обавеза, пре доношења решења о одузимању дозволе за рад, изрицања налога и мера из чл. од 53. до 57. Закона о Народној банци Југославије.**

Овако изражени став НБЈ образлаже на следећи начин: Народна банка Југославије може донети решење о одузимању дозволе за рад и на основу члана 56. став 3. Закона о Народној банци Југославије, у ком случају је обавезна да претходно изрекне налоге и мере из чл. 54. до 56. Закона о Народној банци Југославије, у утврђеном трајању (од најмање 30, а највише 360 дана).

Народна банка Југославије је, на основу члана 53. Закона о Народној банци Југославије, овлашћена да врши контролу бонитета и законитости пословања банака. Такође, она је одредбом члана 114. Устава СРЈ дефинисана као самостална и јединствена емисиона установа монетарног система, одговорна за финансијску дисциплину банака. Своју уставом и савезним законом утврђену функцију успостављања финансијске дисциплине банака, Народна банка Југославије остварује вршећи контролу законитости њиховог пословања. Вршећи ту контролу, Народна банка Југославије одлучује да ли ће решење о одузимању дозволе за рад донети на основу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама или на основу члана 56. став 5. Закона о Народној банци Југославије. Дакле, обе те одредбе могу бити основ за доношење наведеног решења и оне нису у колизији. Дискреционо је право гувернера да, у складу са одредбом члана 10. став 2. Закона о управним споровима, по слободној оцени а на основу и у границама овлашћења које му је дато прописима и у складу са циљем с којим му је то овлашћење дато - одлучи да ли ће решење донети на основу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама - чија примена не подразумева претходно изрицање налога и мера из чл. 56. и 57. Закона о Народној банци Југославије или на основу члана 56. став 5. Закона о Народној банци Југославије - чија примена подразумева претходно изрицање тих налога и мера.

Савезни суд, пак, сматра да према одредби члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама Народна банка Југославије може одузети дозволу за рад банци решењем гувернера Народне банке Југославије, ако утврди да банка не послује у складу са савезним законом, што при том, подразумева да поступање Народне банке Југославије у поступку контроле мора да буде у складу са поступком који Закон прописује, а закон који то прописује је Закон о Народној банци Југославије.

У конкретним случајевима Народна банка Југославије извршила је контролу и сачинила записник који је достављен тужиоцу и на кога је тужилац ставио своје

примедбе. Међутим, Народна банка Југославије уместо да претходно спроведе поступак по примедбама тужиоца и да донесе решење о налозима и мерама прописаним наведеним одредбама Закона и наведене Одлуке, одузима дозволу за рад тужиоцу чиме је повредила прописани поступак за доношење решења о налозима и мерама садржаним у одредбама члана 54., 55. и 56. и члана 57. Закона о Народној банци Југославије.

Сматрамо да је став Савезног суда по формулисаном спорном питању једино исправан и на закону заснован, а да се став НБЈ, по истом питању, не може прихватити као такав са следећих разлога:

Надлежност, одговорност и функције НБЈ уређене су Законом о Народној банци Југославије ("Сл. лист СРЈ", бр. 32/93, 41/94, 61/95, 28/96, 29/97, 50/99 и 73/2000).

У члану 1. наведеног Закона је, између осталог, прописано да је НБЈ одговорна за финансијску дисциплину. Чланом 7. истог Закона је утврђено да је Народна банка Југославије овлашћена, између осталог, да врши контролу банака и других финансијских организација. Спровођење овлашћења из члана 7. Закона ближе је разрађено у V глави која носи назив: Контролна функција и посебна овлашћења НБЈ. Контролна функција НБЈ је разрађена по строго прописаној процедури утврђеној од чл. 53. до 58. Закона. Посебна овлашћења су утврђена од чл. 58. до 62. Закона.

Према члану 53. став 1. НБЈ врши контролу бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација. Начин вршења те контроле и мере које може да предузема предвиђени су у чл. 54. до 58. Закона, што значи да се НБЈ мора стриктно придржавати наведених прописа приликом вршења контроле у смислу члана 53. Закона.

НБЈ се у свом изложеном ставу позива на то да је на вршење контроле, у свим конкретним случајевима, овлашћена на основу члана 53. став 1. Закона, али да при том није у обавези да испуштује строго прописане процесне одредбе из чл. 54. до чл. 58. Закона.

Такав став се апсолутно не може прихватити. Закон о НБЈ, као што је изнето, садржи врло уређен систем норми који се већ по самом свом називу односе на поступање НБЈ, између осталог и у вршењу контроле на основу члана 53. Закона. Та контрола се и не може другачије да спроведе него што је то предвиђено у одредбама чл. 54. до 58. Закона. Управо, уколико се строго предвиђена процедура не испуштује долази до ситуације у којој се налазимо, до волунтаризма и правне несигурности, чиме се дубоко вређа правни и привредно финансијски систем једне земље у датом времену.

НБЈ при том изражава и став, позивајући се неосновано на члан 114. Устава СРЈ (поред изричитих одредби Закона о НБЈ, по Уставу се у оваквој ситуацији не може непосредно поступати), да иако је овлашћена на основу члана 53. Закона да врши контролу бонитета и законитости пословања банака, да она сама одлучује, значи сасвим произвољно и арбитарно, иако за тако нешто нема законског

ослонца, да ли ће решење о одузимању дозволе за рад донети на основу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама или на основу члана 56. став 5. Закона о Народној банци Југославије. По мишљењу НБЈ, обе те одредбе могу бити основ за доношење наведеног решења и да оне нису супротне. Наводно је, дискреционо право гувернера да у складу са одредбом члана 10. став 2. Закона о управним споровима по слободној оцени одлучује да ли ће донети решење на основу члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама - чија примена не подразумева претходно изрицање налога и мера из члана 56. и 57. Закона о НБЈ или на основу члана 56. став 5. Закона о НБЈ - чија примена подразумева претходно изрицање тих налога и мера.

Ето ту, у овом гледишту НБЈ, је и главна и основна контрадикторност у разматрању, поимању, па и тумачењу правних норми, поготову уколико се исте посматрају целовито. Тако се морају посматрати, у целини.

Зашто?

Када започне контролу бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација у смислу члана 53. Закона онда мора ту контролу да спроведе стриктно се држећи начина и услова вршења те контроле предвиђених од чл. 54. до 58. Закона. Према члану 58. Закона, без сумње одредби искључиво деклараторне природе, НБЈ **издаје и одузима** дозволу за рад банке и друге финансијске организације **под условима прописаним савезним законом**. Ова одредба има декларативни карактер, с обзиром да она само утврђује да је једино НБЈ овлашћена да издаје и одузима дозволу за рад банке **али под строго прописаним условима савезним законом, а ти су услови и начини управо предвиђени у чл. 53. до чл. 58. Закона**, као члановима који претходе члану 58. Закона. Разрада одредбе члана 58. став 1. Закона је извршена у члану 56. став 5. у коме је на изричит начин утврђено када ће и под којим условима НБЈ моћи да донесе решење о одузимању дозволе за рад банке на следећи начин: ако и поред мера предузетих у смислу става 3. овог члана банка или друга финансијска организација не изврши налог Народне банке Југославије из члана 55. став 1. овог Закона или се не придржава мера које су према њој изречене или у року од 180 дана од дана достављања решења о изрицању мера понови исту неправилност, Народна банка Југославије ће приступити наплати свих својих потраживања од те банке или друге финансијске организације и донеће решење о одузимању дозволе за рад банке или друге финансијске организације, као и покренути поступак њеног стечаја, односно ликвидације.

Сви ови услови и начини вршења контроле су ближе разрађени у Одлуци о ближим условима и начину вршења контроле банака и других финансијских организација, поступку издавања налога и предузимању мера према банкама и другим финансијским организацијама ("Сл. лист СРЈ", бр. 44 од 25. јуна 1999. године), коју је Одлуку донео гувернер Народне банке Југославије на основу члана 57. Закона о Народној банци Југославије.

У Закону о банкама и другим финансијским организацијама ("Сл. лист СРЈ", бр. 32/93, 24/94, 62/95, 28/96 и 44/99), који је донет, значи, у исто време и објављен у

истом службеном листу као и Закон о НБЈ, са свим изменама и допунама објављеним, такође у истим службеним листовима, уређују се питања оснивања, организације, пословања и начин управљања банкама и другим финансијским организацијама, па између осталог, и надлежности Народне банке Југославије, као централне банке у вези са оснивањем банака и одузимањем дозвола за рад појединим банкама.

У општој одредби садржаној у члану 30. овог Закона је одређено у којим случајевима и под којим условима гувернер НБЈ може одузети дозволу за рад појединој банци. Према члану 30. став 1. Закона гувернер НБЈ **одузеће** дозволу за рад банци када утврди:

- 1) да је дозвола за рад дата на основу неистинитих података оснивача;
- 2) да банка у прописаном року није поднела пријаву за упис у судски регистар;
- 3) да банка у року од 60 дана од дана уписа у судски регистар није отпочела са пословањем;
- 4) да је новчани део оснивачког капитала банке мањи од прописаног овим законом;
- 5) да је број оснивача мањи од законом прописаног;
- 6) да банка није омогућила Народној банци Југославије и другом овлашћеном ревизору да изврши контролу њеног пословања.

У другом ставу члана 30. је предвиђено да НБЈ **може** одузети дозволу за рад банци решењем гувернера НБЈ **ако утврди** да банка не послује у складу са савезним законима. Произлази да је ова норма упућујућа за Народну банку Југославије како садржински тако и процесно. Видљиво је да НБЈ **може** одузети дозволу за рад под условом да претходно **утврди** да банка не послује у складу са савезним законима, из чега произлази да је ова одредба управо у складу са декларативном одредбом из члана 58. став 1. Закона о НБЈ, јер је и у тој одредби утврђено да НБЈ одузима дозволу за рад банке **под условима прописаним савезним законом** и у складу са одредбом чл. 54. став 1. Закона о НБЈ у којој је одређено да "ако се контролом из члана 53. овог Закона **утврди** да су банка и друга финансијска организација поступиле супротно прописима и мерама монетарне политике и на начин који угрожава њихов бонитет, Народна банка Југославије издаће налог банци и другој финансијској организацији **да отклоне утврђену неправилност и истовремено примениће према њима мере**". Из овог упоређивања одредби чл. 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, те одредби чл. 58. став 1. и 54. став 1. Закона о НБЈ је видљиво да су ове одредбе међусобно повезане и кохерентне. Пропуштањем поступања по било којој од наведених одредби исте се крше и на тај начин се крши и закон.

Поред реченог, ваља такође имати у виду чињеницу да употребљени израз у члану 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, **може** одузети дозволу за рад, ни у ком случају не подразумева дискреционо право НБЈ за доношење одлуке о томе да ли ће у конкретном случају одузети или не дозволу за рад некој банци, већ тај израз исправним тумачењем значи да НБЈ **може** одузе-

ти дозволу за рад банци само **ако утврди** да банка не послује у складу са савезним законом, а то утврђивање ће бити валидно уколико је у свему спроведено стриктно прописаним условима и начинима у чл. 54. до 58. Закона о НБЈ.

С обзиром да наведене одредбе имају обавезујућу снагу јер су императивне природе, а како НБЈ није према контролисаним банкама предузела активности и мере предвиђене тим одредбама, то и нису постојали основи да се према тим банкама само на основу записника о извршеној контроли донесе решење о одузимању дозволе за рад.

Због свега изнетог и произлази да је наведени став Савезног суда, по спорном питању, једино исправан и на закону заснован, а да став НБЈ, са истих разлога, није прихватљив.

IV

Због тога је Савезни суд и наложио НБЈ и то у свим случајевима где није постојала у смислу наведених прописа Закона о Народној банци Југославије, на идентичан начин, да ради отклањања неправилности уочених приликом вршења контроле бонитета и законитости пословања банака на основу чл. 53. Закона о НБЈ спроведе поступак издавања налога и предузимања мера прописанх одредбама чл. 55. и 56. Закона о НБЈ.

Како НБЈ у поступку извршења овако донетих пресуда Савезног суда, супротно законској одредби о обавезности пресуда донесених у управним споровима, прописаној одредбом чл. 4. Закона о управним споровима није поступила по истима, то је Савезни суд донео нове одлуке којима је поново НБЈ дао налоге за законито поступање и о свим тим одлукама обавестио Савезну скупштину Југославије.

У одговору на тужбе контролисаних банака да НБЈ није испоштовала одлуке донете од стране Савезног суда, НБЈ указује на то да је ранији став Савезног суда, у вези са применом одредбе чл. 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, био да је утврђена чињеница да је банка пословала супротно прописима довољан основ да јој се одузме дозвола за рад на основу те одредбе, позивајући се на одлуку Савезног суда Ус број 1324/96 од 19.11.1997. године. Пажљивом анализом наведене одлуке долази се до закључка да позивање НБЈ на исту и ставове заузете у њој није основано.

Наиме, у предмету Ус број: 1324/96 НБЈ је извршила контролу података код једне банке и утврдила да та банка има непокривен минус, тј. да је била неликвидна у месецу децембру 1995. године више од три дана узастопно, односно више од седам радних дана са прекидима. Полазећи од утврђеног чињеничног стања применом члана 38. став 1. тачка 4. Закона о НБЈ и тачке 7. Одлуке о дневној ликвидности банака која је донета на основу Закона о НБЈ, НБЈ је утврдила да контролисана банка није пословала у складу са законом и стога је, на основу овлашћења наведених у чл. 30. став 2. и 4. Закона о банкама и другим финансијским организацијама и чл. 58. став 1. Закона о НБЈ, донела решење којим се тужиоцу одузима дозвола

за рад. Дакле, поступила је управо како је по закону, због чега је Савезни суд у корнетном случају и одбио тужбу као неосновану и потврдио решење НБЈ.

Против одлука Савезног суда Ус број 753/00 и 754/00, којима су одбијене тужбе тужиоца као неосноване, Савезни државни тужилац је на основу чл. 20. став 3. Закона о управним спровима подигао захтев за заштиту законитости са предлогом да се наведене судске одлуке укину и предмет врати већу тог суда на поновни поступак или да се исте преиначе, тако што ће се тужбе уважити и поништити побијана решења НБЈ, налазећи да схватање већа Савезног суда изражено у наведене две пресуде није основано из следећих разлога: према подацима у списима, решење о одузимању дозволе за рад је донето на основу записника о извршеној контроли законитости пословања тужилачке банке, као и на основу чињенице да у прописаном року банка није доставила примедбе на наведени записник. Полазећи од тога и података садржаних у наведеном записнику, тужени је закључио да тужилачка банка није пословала у складу са савезним законима и да није доставила туженом прописане извештаје и податке о свом пословању, те да су се стекли услови да тужени поступи по члану 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, на основу чега је донео оспорено решење о одузимању дозволе за рад тужилачкој банци. Тужени на основу одредбе ст. 2. чл. 30. тог Закона може да одузме дозволу за рад банци ако за то постоје услови предвиђени у тој одредби. Значи, ради се о факултативном овлашћењу туженог према коме тужени по избору, тј. по слободној вољи одлучује о судбини дозволе за рад, за разлику од императивног овлашћења туженог из става 1. истог члана, према коме тужени мора одузети дозволу за рад банци у случају стицања услова за то предвиђених том одредбом.

Пошто се ради о факултативном основу за одузимање дозволе за рад, то је тужени у обавези да одлуку о томе донесе на основу поступка прописаног Законом о Народној банци Југославије и Одлуци о ближим условима и начину вршења контроле банака и других финансијских организација, поступку издавања налога и предузимању мера према банкама и другим финансијским организацијама. Наиме, ако се контролом бонитета и законитости пословања банке из чл. 53. Закона о Народној банци Југославије и тачке 3. одредбе под 1. наведене Одлуке утврди да је банка поступила супротно прописима и мерама монетарне политике и на начин који угрожава њен бонитет, тужени ће на основу одредбе 54, ст. 1. тог Закона издати налог банци да отклони утврђену неправилност и истовремено примениће према њој мере. Поступање супротно прописима, с обзиром на природу пословања банке значи и повреду мера монетарне политике, а самим тим и угрожавање њеног бонитета. Стога је тужени, иако тужилачка банка није доставила примедбе на записник, био у обавези да у смислу одредбе чл. 54. Закона о НБЈ у вези одредбе чл. 5, 7. и 8. поменуте Одлуке, изда налог тужилачкој банци да отклони утврђене неправилности и истовремено примени према њој мере предвиђене одредбама члана 55. и 56. ст. 1-3. Закона о Народној банци Југославије. Само ако тужилачка банка и поред мера предузетих у смислу наведених одредби од стране туженог не

изврши налог туженог или се не придржава изречених мера или у року од 180 дана од достављања решења о изрицању мера понови исту неправилност, тужени ће у смислу одредбе члана 56. ст. 5. донети решење о одузимању дозволе за рад тужилачкој банци и покренути поступак њеног стечаја, односно ликвидације. Другим речима, од резултата поступка о изрицању наведених мера зависиће и оцена туженог да ли посотје услови за доношење решења о одузимању дозволе за рад банке, те покретања поступка њеног стечаја односно ликвидације. Пошто наведене одредбе имају обавезујућу снагу, а како је неспорно да тужени није применио према тужилачкој банци активности и мере предвиђене тим одредбама, то нису постојали основи да тужени на основу наведеног записника донесе решење о одузимању предметне дозволе. Самим тим нису постојали основи да се на основу решења о одузимању дозволе за рад донесе решење о ликвидацији тужилачке банке. Стога су супротно схватању већа Савезног суда доношењем оспорених решења, повређене одредбе чл. 30. ст. 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама у вези чл. 54-58. ст. 1. Закона о Народној банци Југославије и тач. 7. и 8. наведене Одлуке.

О уложеним захтевима Савезног државног тужиоца, против наведених одлука Већа, Савезни суд ће одлучивати у општој седници када се за то секну услови предвиђени у чла. 23. Закона о Савезном суду.

Савезни суд до сада, о спорном питању, није имао усвојено правно схватање на општој седници. Уколико би се поводом суђења по уложеном захтеву за заштиту законитости на општој седници, усвојило и правно схватање о спорном питању исто би било према члану 26. Закона о управним споровима обавезно за сва већа Савезног суда, што значи, да док то није случај различита већа могу различито да пресуђују одређену правну ствар, поготову у ситуацији када је против одлука једног већа већ уложен захтев за заштиту законитости.

Суд је дужан да суди и да доноси одлуке и у ситуацији када из објективних разлога (помањкања довољног броја судија) нема услова за одржавање опште седнице и пуноважно одлучивање на њој у смислу члана 23. Закона о Савезном суду, јер је то у интересу странака које подносе тужбе, између осталог и у материји управних спорова какав је овде случај.

Није основано ни позивање НБЈ, у одговору, да НБЈ при доношењу новог решења (после поништења ранијег решења) није поступала у складу са правним схватањима и примедбама Савезног суда, у смислу одредбе чл. 62. Закона о управним споровима, да и није могла, код различитих схватања Савезног суда, изражених у појединим одлукама да иста прихвати при доношењу нових решења.

Ово због тога што се овде и не ради о правном схватању суда о неком спорном правном питању, већ о примедбама Савезног суда у погледу правилности проведеног поступка НБЈ на основу члана 53. Закона о НБЈ.

Наиме, према члану 4. Закона о управним споровима пресуде донесене у управним споровима су обавезне.

У члану 62. Закона о управним споровима је утврђено: "ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда **или противно примедбама суда у погледу поступка**, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и по правилу сам решити ствар пресудом. О случају из става 1. овог става суд извештава орган који врши надзор." Према члану 61. истог Закона, кад суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен. Надлежни орган је при том везан правним схватањем суда, **као и примедбама суда у погледу поступка**.

Савезни суд је у својим, до сада, донетим пресудама ценио само да ли је НБЈ правилно спроводила поступак у смислу чл. 53. до 58. Закона о НБЈ и пошто је утврдио да стриктно одређене одредбе поступка нису испоштоване, давао је налоге НБЈ да их проведе. Дакле, примедбе суда су само у погледу поступка НБЈ и у том делу је НБЈ приликом доношења новог решења везана тим примедбама, како је изричито и одређено у чл. 61. Закона о управним споровима.

Према томе, Савезни суд је до сада доносио пресуде којима је стављао примедбе НБЈ у погледуведеног поступка, како би се испоштовала везаност НБЈ примедбама Суда у смислу чл. 53. до 58. Закона о НБЈ, при том се ни у ком смислу не мешајући у надлежност НБЈ у погледу главне правне ствари. НБЈ је једини надлежни државни орган који, пошто проведе поступак у смислу чл. 53. до 58. Закона о НБЈ, може на основу члана 56. став 5, а у смислу чл. 58. Закона о НБЈ и члана 30. став 2. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, донети решење о одлузимању дозволе појединој банци и покренути поступак ликвидације према истој.

Према томе, у наведеним пресудама Савезног суда се и не ради о израженом правном схватању о неком правном питању о коме решава неко од већа Савезног суда, већ се искључиво ради о примедбама Савезног суда у погледу поступка НБЈ који предузима на основу чл. 53. Закона о НБЈ.

V

Доказ изнетом налазимо у поступању Савезног суда у оним случајевима у којима је НБЈ приликом доношења решења о одузимању дозволе за рад поступила у свему у складу са примедбама Савезног суда у поступку који је предузела на основу члана 53. Закона о НБЈ. Примера ради, навешћемо једну такву одлуку Савезног суда: оспореним решењем Народне банке Југославије одузета је дозвола за рад тужиоцу.

Против наведеног решења тужилац је поднео тужбу због погрешно и непотпуно утврђеног чињеног стања, погрешене примене материјалног права и повреде одредаба поступка, указујући да је оспорено решење у целини незаконито. Предложио је да се тужба уважи.

У одговору на тужбу, тужена Народна банка Југославије предложила је да се тужба одбије као неоснована из разлога које је навела у оспореном решењу.

Тужба није основана.

Према стању у списима тужена Народна банка Југославије, у складу са овлашћењима из одредбе члана 53. Закона о Народној банци Југославије, вршила је контролу новчаног дела акционарског капитала на дан 31.12.1999. године код банке. У поступку је записником констатовано да ова банка има негативно стање новчаног дела акционарског капитала, односно да сагласно одредби члана 42. став 1. тачка 1. Закона о изменама и допунама Закона о банкама и другим финансијским организацијама није обезбедила да новчани део њеног акционарског капитала износи најмање 2 500 000 US долара у динарској противвредности. Тужилац на записник о извршној контроли није имао примедби, па је Народна банка Југославије у наставку поступка, сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Народној банци Југославије и члана 7. став 1. Одлуке о ближим условима и начину вршења контроле банака и других финансијских организација, поступку издавања налога и предузимању мера према банкама и другим финансијским организацијама, решењем издала налог тужиоцу да у року од 30 дана од дана пријема тог решења обезбеди да новчани део акционарског капитала износи најмање 2 500 000 US долара у динарској противвредности и тужиоцу је уједно изречена мера обустављања одобравања и пуштања у течај кредита из примарне емисије.

Тужилац у остављеном року није извршио дати налог, па је Народна банка Југославије у складу са тачком 8. наведене Одлуке новим решењем поновила исти налог тужиоцу и изрекла му све мере прописане одредбом члана 56. став 1. Закона о Народној банци Југославије.

С обзиром да тужилац поново није поступио по датом налогу, Народна банка Југославије је применом одредбе члана 30. став 1. тачка 4. Закона о банкама и другим финансијским организацијама тужиоцу одузела дозволу за рад.

Оспорено решење туженог органа је на закону засновано.

У смислу одредбе члана 30. став 1. тачка 4. Закона о банкама и другим финансијским организацијама, Народна банка Југославије одузеће дозволу за рад банци решењем гувернера Народне банке Југославије када утврди да је новчани део оснивачког капитала банке мањи од прописаног овим Законом, а чланом 26. став 1. истог Закона прописано је да је банка дужна да у свом пословању обезбеди да новчани део акционарског капитала у динарској противвредности увек буде у висини која није мања од 5 000 000 US долара.

У конкретном случају Народна банка Југославије је након извршене контроле у поступку спроведеном у свему сагласно одредбама од чл. 53. до 56. Закона о Народној банци Југославије те тачкама 5, 7. и 10. наведене Одлуке, издала налоге тужиоцу да у законом прописаним роковима обезбеди да новчани део акционарског капитала у сваком моменту износи 2 500 000 US долара у динарској противвредности како је то било прописано одредбама члана 42. став 1. тачка 1. Закона о изменама и допунама Закона о банкама и другим финансијским организацијама.

Пошто тужилац није поступио по датом налогу, правилно је Народна банка Југославије сагласно одредби члана 30. став 1. тачка 4. Закона о банкама и другим финансијским организацијама тужиоцу одузела дозволу за рад.

Сагласно одредби члана 41. став 2. Закона о управним споровима одлучено је као у изреци пресуде.³⁾

VI

Савезни суд је у свим до сада покренутим управним споровима ценио законитост примене прописа процесног права од стране НБЈ, као једне од странака у тим споровима. Пошто је суд у својим одлукама изнео одговарајуће примедбе, које се односе само на поступак, обавезне за НБЈ на основу чл. 4, 61. и 62. ЗУС, како у конкретним случајевима, тако и у свим другим случајевима истоветне природе. Једино на тај начин се испуњава начело обавезности садржано у члану 4. и 61. Закона о управним споровима, јер се само на тај начин обезбеђује правилно и јединствено тумачење и остваривање законитости. Супротно поступање изазива бројне негативне и неповољне последице у погледу правне сигурности и једнакости свих правних и физичких лица, што је суштински противно уставно-правном систему и законитости.

Чланом 14. Устава Савезне Републике Југославије је прописано да је НБЈ самостална и јединствена емисиона установа монетарног система Савезне Републике Југославије, одговорна за монетарну политику, за стабилност валуте и финансијску дисциплину и обављање других послова одређених савезним законом.

Закон о НБЈ је савезни закон и када је у V глави одређена контролна функција Народној банци бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација, онда је НБЈ и дужна да у свему, у вршењу те функције, поштује строго утврђени поступак предвиђен одредбама чл. 54. до 58. истог Закона. Уколико суд утврди да НБЈ није тако поступила у појединим случајевима и у том правцу изнесе одговарајуће примедбе у својој одлуци онда је НБЈ дужна да у смислу чл. 4. и 61. Закона о управним споровима, који је такође савезни закон, испоштује примедбе суда на спроведени поступак јер је на то обавезна цитираним прописима.

Таква судска пресуда обавезна је за обе странке у управном спору. Тужилац има право, пошто је након доношења пресуде суда, предмет враћен у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен, да тражи од тужене доношење другог решења, а тужена НБЈ је у обавези да такво решење донесе, с тим да то ново решење мора бити у свему у складу са примедбама у погледу поступка садржаним у судској пресуди, што значи да новим решењем отклони учињене повреде поступка.

Начело о обавезности правноснажних судских пресуда у управном спору основ је његове ефикасности и целовитости. Теоријски, обавезност о којој је реч

3. Према пресуди Савезног суда Ус број 1024/200 од 2. октобра 2001. године у Београду.

осветљава форму и садржинску повезаност управног и судског рада поводом конкретног правног уређивања исте управне ствари. *Инијеџралности у управне делатности и судске делатности у управном спору има смисао појављивања или завршног обликовања, односно законског усмеравања управног рада од стране суда.*⁴⁾

Суд може и да промени своје већ једанпут заузето становиште у погледу поступка без обзира на разлоге због којих то чини⁵⁾, али је и у том случају тужени орган у обавези да по таквој одлуци суда поступи. При том се имало у виду да је суд начелно слободан да заузима и мења једном већ заузети став у некој од одлука једног од већа у погледу примедби на поступак извршних органа, у које спада и НБЈ. *"Кад решава у управном спору који је покренути против управног акта донети у извршењу његове раније пресуде, суд није везан правним схватањем на коме је била заснована његова ранија пресуда.*

*Ако у каснијем спору нађе да треба одступити од правног схватања заузето у ранијој пресуди, суд ће ово учинити на начин прописан у члану 30. односно у члану 33. Закона о судовима".*⁶⁾

НБЈ није у могућности да уради било шта против става Савезног суда израженог у правоснажној одлуци, већ мора да спроведе све што је тај Суд изричито наложио у својим примедбама у погледу поступка⁷⁾ и да након тога донесе ново решење које може бити позитивно или негативно за тужиоца. Из саме природе управног спора произилази да је суд приликом оцене законитости оспореног акта везан само законом, док је управни орган, у овом случају НБЈ, приликом доношења новог акта, у случају када му је ранији акт у управном спору поништен, **везан не само законом него и правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка заузетим у пресуди којом је ранији акт поништен.**⁸⁾

(чланак примљен 18 I 2002.)

-
4. Проф др. Зоран Р. Томић, Управно право систем, изд. "Службени лист СРЈ", Београд, 1998. стр. 555.
 5. Др Мирко Перовић, "Теоријски и практични коментар Закона о управним споровима", изд. Правно економски центар Београд, 1985, стр. 67.
 6. Правни став заузет на Општој седници бившег Савезног врховног суда, објављен као правно схватање бр. 4/58 од 10.06.1958. у Збирци судских одлука, књига III, св. 2. сентенца XVI.
 7. Др Мирко Перовић, *op. cit.* стр. 278.
 8. Вера Бачић и Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова, четврто, новелирано издање, изд. Службени лист СРЈ, Београд, 1997. стр. 82.

**Prof. Ph. D. Miroslav Vrhovšek,
Federal Court Judge, Belgrade**

**Controversial Matters on Withdrawal of License
and on Liquidation of Some Banks**

Summary

There has been arisen a problem of justification and legality of Yugoslav National Bank's decisions on withdrawal license and compulsory liquidation of some banks. The main controversial matter is if Yugoslav National Bank is authorized to withdraw the license to a bank merely on the ground of article 30 paragraph 2 of the Banking Act, without paying attention to her preliminary duty to issue an order and directions to that bank according to articles 53 to 57 of the Yugoslav National Bank Act. This article is an attempt of giving answer in that matter on the ground of judicial practice and current legal provisions, backed up with theoretic opinions as to the mandatory nature of the judicial review decisions.

Key words: Bank, Yugoslav National Bank, Yugoslav National Bank Act, Banking Act, Judicial Review.