

*Љилјана Вељић,
савешник, Народна банка Србије, Београд*

Нека спорна питања поводом решења донетих у поступку контроле банака

Резиме

У раду се анализирају специфичности послова контроле банака као својеврсне управно-надзорне функције Народне банке Србије у односу на банке и друге финансијске организације. Указује се на законске неусаглашености и недоследности које су доводиле до проблема у судској и управној пракси и доприносили дугом трајању послова. У склопу нових законских предлога у области стечаја, приватизације и реструктурирања банака предлажу се нека решења везана, пре свега, за регулисање послова контроле као специфичног управно-надзорног послова.

Кључне речи: *контрола банака, управно-банкарски надзор, право на жалбу, управни пословник, посебан управни пословник, управни спор, стечај, ликвидација, принципи банкарске контроле, коначности у управном пословнику, одузимање дозволе за рад.*

Један од значајних елемената финансијске стабилности је контрола банкарских организација. У привредама у транзицији запажено је да развој финансијских тржишта није усклађиван са контролом банака. Предуслов добре контроле банака је законски оквир, који обезбеђује поузданост уговора и права својине, прециз-

не рачуноводствене стандарде, ефикасан систем екстерне ревизије, контролу небанкарског финансијског система и сигуран платни систем.

Код нас су се поводом контроле банака, а посебно поводом одузимања дозволе за рад (као најтеже санкције) и правне заштите контролираних банака и њихових акционара, претходне три године испољила супротстављена гледишта управне (банкарске) и судске праксе. Судска пракса је настојала да на неки начин надомести правне празнине и неусклађености правне регулативе.

У овом раду се анализирају правни аспекти контроле банака код нас, правна заштита у овој специфичној врсти надзора, ограничења у постојећој законској регулативи уз приказ предложених нових законских решења.

Основни принципи контроле банака

Деведесете године XX века карактерисале су финансијско-банкарске кризе. Оне су инспирисале Базелски комитет¹⁾ да објави документ који садржи основне принципе које треба примењивати да би контрола банака била ефикасна. Основни принципи Базелског комитета представљају документ који су израдили контролори из дванаест земаља. Документ је погодан за примену у развијеним привредама у земљама у развоју и земљама у транзицији. Иновација принципа извршена кроз нови Споразум о капиталу има за циљ да помогне развој надзора над банкама. Документ захтева од банака да установе процес интерне процене својих ризика, као и капитала неопходног за њихово покриће. Од контролора се захтева да предузму неопходне превентивне мере како би се избегло да капитал банака падне испод утврђеног лимита. Тенденција је да се споразум једнако и усклађено примењује у различитим земљама.

Мада наша земља спада у ред земаља чији је финансијски систем у развоју, императив је да се препоруке Базелског комитета уважавају и у нашем банкарству.²⁾

Контрола банака сагласно Базелском документу се руководи принципом независности и одговорности. То је први принцип ове контроле. То подразумева да би контролори требало да буду у таквом положају да могу да се одупру притисцима владе која од њих тражи да преиспитају своје процене или извештаје. Прописи који регулишу спровођење контроле морају бити донети потпуно независно од банкарског сектора.

У вези са принципом независности је и питање да ли контролу банака треба или не треба да спроводи централна банка. У прилог тези да контролна функција треба да буде у оквиру централне банке, истичу се повољности које доноси дирек-

1. Базелски комитет је тело које окупља централне банке и органе за надзор над банкама из развијених земаља и састоји се од стручњака за надзор банака из следећих земаља: Белгија, Велика Британија, Италија, Јапан, Канада, Луксембург, Немачка, САД, Француска, Холандија, Шведска и Швајцарска.
2. Др Благоје С. Бабић: Нови Базелски споразум о капиталу, Спољно-трговински саветник бр. 6/2003, стр.

тан и поуздан проток информација између монетарне сфере, тржишта и сфере контроле у циљу утврђивања адекватне монетарне политике. Традиција централне банке као независне институције потврђује да се таква независност може очекивати и од њених органа који спроводе контролу. У расправама, поводом овог питања, изражено је мишљење да у земљама у транзицији интеграција контроле банака у централној банци омогућава контролорима боље услове за оспособљавање, повољније окружење, независност, као и њихову рационалну запосленост.

Пратећи стање контроле банака у земљама у окружењу, долази се до сазнања да је контрола банака смештена у централним банкама Македоније, Словеније, Хрватске, Румуније и Албаније. Што се тиче европских земаља, контрола банака је у надлежности централних банака Словачке, Чешке, Шпаније и Италије.

У Аустрији контролу банака и других финансијских организација врши правно лице образовано законом.³⁾

У Мађарској контролу банака обавља посебна Мађарска финансијска контролна агенција. Основана је 1999. године као национална јавна административна организација у надлежности владе и под надзором Министарства финансија.⁴⁾ Иначе, Народна банка Мађарске надлежна је за монетарну сферу, ликвидност и платни промет са иностранством.

Народна банка Србије, сагласно Закону о Народној банци Србије има поред осталих функција, и функцију контроле бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација, али и регулаторну улогу у тој области.

У Централној банци Црне Горе обављају се и послови контроле банака и доношења прописа из те области.

Контролна функција Народне банке Србије – управни надзор *sui generis*

Народна банка Југославије била је према Уставу СРЈ и Закону о Народној банци Југославије⁵⁾ самостална и јединствена емисиона установа монетарног система СРЈ одговорна за монетарну политику, стабилност валуте и финансијску дисциплину која је поред осталог вршила контролу бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација и имала регулаторну функцију.

После реструктурирања савезне државе у Државну заједницу Србија и Црна Гора, Народна банка Србије представља посебну самосталну републичку установу која има улогу централне банке. По многим теоретичарима централна банка

3. Financial Market Authority - FMA.

4. Председника Агенције поставља Парламент, а унутрашње акте одобрава министар финансија. Приликом издавања дозволе за рад банци Агенција прибавља сагласност Народне банке Мађарске, а приликом одузимања дозволе за рад прибавља сагласност и Народне банке Мађарске и Министарства финансија.

5. Закон о Народној банци Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 32/93, 1/94, 61/95, 28/97, 44/99 и 73/2000).

представља посебну грану власти – монетарну власт, равноправну са законодавном, извршном и судском. Законом о Народној банци Србије⁶⁾ посебно је уређена контролна функција наше централне банке. Утврђено је да она врши контролу бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација.

При вршењу ове контроле Народна банка Србије има право увида у пословне књиге и другу документацију банака и других финансијских организација, али и правних лица која су с банком, односно другом финансијском организацијом која је предмет контроле повезана имовинским, управљачким или пословним односима. У циљу унапређења контролне функције, Народна банка Србије сарађује са страним институцијама надлежним за контролу пословања банака и домаћим органима и институцијама надлежним за надзор у области финансијског пословања.

Ако се контролом утврди да је банка поступила супротно прописима или на начин који угрожава њен бонитет, Народна банка Србије према таквој банци предузима неку од мера као што су: писмена опомена, налогодавно писмо, налог за отклањање утврђених неправилности уз новчану казну, увођење принудне управе или одузимање дозволе за рад. Закон је обавезао Народну банку Србије да, у сваком појединачном случају, утврди тежину утврђених неправилности, спремност и способност органа банке да отклоне утврђене неправилности као и степен угрожавања финансијске дисциплине и несметаног функционисања банкарског система.

Посебно су законом одређени случајеви у којима се после утврђених неправилности решењем гувернера одузима дозвола за рад у банци.

Закон одређује да је решење којим се изриче било која мера у поступку контроле, па и најтежа мера одузимања дозволе за рад, коначна. То значи да се решење донето у поступку контроле банке може преиспитивати у управном спору пред надлежним судом.

У поступцима управних спорова испитивања законитости коначних решења Народне банке Југославије (касније Народна банка Србије) испољиле су се све специфичности банкарског управног надзора и неусклађености нашег правног система.

Контролом банака се врши не само надзор над законитошћу рада, већ и оцена бонитета банке. За такве процене су неопходна посебна стручна знања контролора из области финансирања, рачуноводства и ревизије.

Народној банци Србије је у функцији овог надзора дата и посебна регулаторна улога – да доноси прописе из те области. Тако су Одлуком о ближим условима и начину вршења контролне функције Народне банке Србије („Службени гласник РС“, бр. 100/2003) прописани услови и начин контроле бонитета и законитости пословања банака и других финансијских организација као и поступак предузимања мера које предвиђа Закон о банкама и другим финансијским организацијама.

6. Закон о Народној банци Србије („Службени гласник РС“, бр. 72/2003).

Природа поступка контроле банака – законитости пословања и бонитета, и посебна регулатива иду у прилог мишљењима да се суштински ради о посебном управном поступку, поступку управно-банкарског надзора.⁷⁾

Међутим, да би се радило о посебном управном поступку чија правила би одступала од правила општег управног поступка, нужна је не само специфична природа управне ствари, већ и да су одступања од одређених норми општег управног поступка учињена једино законом, а не подзаконским прописом, уз поштовање основних начела Закона о општем управном поступку.

Посебни процесни институти који би били неопходни у поступку банкарске контроле – привремене мере, мере обезбеђења, привремено решење и слично, били би потребни да се нађу и у Закону о банкама и другим финансијским институцијама, у одељку који уређује контролу банака.

Управо одступања од правила општег управног поступка и доследна примена подзаконских прописа централне банке којима је уређен поступак и начин контроле банака били су главни узрок што је у управном спору Савезни, а касније Врховни суд поништавао решења НБЈ (НБС) о изрицању мере одузимања дозволе за рад као и решења о ликвидацији банака.

Коначност решења о изрицању мере одузимања дозволе за рад банци

Закон о банкама и другим финансијским организацијама прописује да је решење о одузимању дозволе за рад коначно. Исто предвиђа и Закон о санацији, стечају и ликвидацији банака⁸⁾ када говори о решењу о ликвидацији које доноси гувернер након одузимања дозволе за рад банци.

Одредба да је решење о одузимању дозволе за рад, као и решење о ликвидацији банке коначно, значи да против тих решења није дозвољена жалба. То истовремено значи да решење има карактер коначног управног акта против кога је могуће водити управни спор. Тужба се према Закону о управним споровима може поднети у року од 30 дана од пријема решења.

Закон о санацији, стечају и ликвидацији банака прописује да се решење о одузимању дозволе за рад осим банци доставља и надлежном суду ради спровођења поступка ликвидације. Иста одредба обавезује надлежни суд, дакле, Трговински суд да у року од три дана од дана пријема решења о ликвидацији банке донесе решење о отварању поступка ликвидације над банком.

Правна ситуација да коначно решење о одузимању дозволе за рад и решење о ликвидацији банке производе правне последице најдоцније три дана по достављању Трговинском суду у виду отварања, а потом и спровођења ликвидационог по-

7. М. Влатковић: Управни надзор у правном систему Републике Србије, „Сл. гласник РС“, Београд 1997. год.

8. „Службени лист СФРЈ“, бр. 84/89 и 63/90; „Службени лист СРЈ“, бр. 37/93, 26/95, 28/96, 16/99, 44/99 и 53/2001.

ступка и могућност да касније, у управном спору иста буду поништена, често бива узрок конфликтних стања.

Искључивање права на жалбу против решења о одузимању дозволе за рад и решења о ликвидацији банака је правдано тежњом да се поступку ликвидације да карактер хитног поступка. У пракси, поступци ликвидације и стечаја, и поред искључивања права жалбе против решења која су основ за њихово покретање трају недопустиво дуго. Поред застарелог општег закона о стечају и ликвидацији који се примењује на ликвидацију и стечај банака, разлог дугог трајања поступка може бити и у томе што се у току ликвидационог поступка, у управном спору поводом законитости решења оно буде поништено. Последице поништаја управног акта су такве да се поништавају и све правне последице које је поништено решење произвело.

Суд који спроводи ликвидацију, после поништаја решења о ликвидацији обично обуставља поступак ликвидације. Од тога колики је временски размак од момента покретања ликвидационог поступка до поништаја решења о ликвидацији зависи и какве ће све последице наступити. Наиме, након отварања поступка ликвидације над банком, ликвидационо веће именује ликвидационог управника, а овај приступа ажурирању пословних књига банке, саставља предрачун трошкова поступка, образује комисију за инвентарисање и саставља почетни ликвидациони биланс, уновчава се имовина која улази у ликвидациону масу.

Будући да се током оваквих поступака пред једним и другим судом економска ситуација банке погоршала, све се завршава стечајем.

Трговински суд који је на основу Закона о санацији, стечају и ликвидацији банака дужан да у року од три дана по достављању решења о одузимању дозволе за рад донесе решење о отварању поступка ликвидације, у неким случајевима је доносио решење којим се одлаже извршење решења о ликвидацији банке, мада му је императивно законска норма налагала да поступак ликвидације отвори без упуштања у оцену исправности коначног решења. Оваквом екстензивном тумачењу прописа судови су прибегавали управо због неизвесности коначног решења које се у наредном неизвесном периоду преиспитује у управном спору у коме може бити поништено.

Предлози нових законских решења

Очекивало се да ће предложени нови прописи о стечају и ликвидацији, укључујући прописе о стечају банака, допринети да се поступци након обављене контроле пословне банке и изречене мере одузимања дозволе за рад, брже и економичније окончавају.

Предложени Закон о санацији и стечају банака уређује услове и поступак санације и стечаја банака. Ликвидација банке више није предвиђена. Један од разлога за стечај настаје када Народна банка Србије одузме банци дозволу за рад и покрене поступак стечаја.

И даље, и у овом законском пројекту фигурира одредба да је решење Народне банке Србије о покретању поступка стечаја над банком коначно. Према предлогу новог закона Трговински суд је дужан да у року од једног дана од дана пријема решења Народне банке Србије о покретању поступка стечаја донесе решење о отварању стечајног поступка. И поред скраћења рока у коме је Трговински суд дужан да донесе решење о отварању стечајног поступка, поступак ће неминовно трајати дуже него што се желело. Ово због тога, што и даље постоји могућност покретања и успеха у управном спору ради оцене законитости решења о отварању стечајног поступка. Уколико би суд у управном спору поништио решење Народне банке Србије, поступак би се вратио на почетак.

Сматрамо да би боље решење било када би се против решења о одузимању дозволе за рад и покретању стечајног поступка омогућила жалба. Оваква решења су примењена у неким земљама у окружењу. У Македонији против решења гувернера о испуњености услова за покретање ликвидационог поступка може се поднети жалба у року од осам дана. О жалби одлучује Савет Народне банке Македоније без присуства гувернера и вицегувернера.

Против одлуке о одузимању дозволе за рад Народне банке Словачке може се уложити жалба о којој одлучује Борд Народне банке Словачке.

Чешка Национална банка има Одбор банке који, поред осталог, одлучује и о жалбама на одлуке о одузимању дозволе за рад по прибављеном мишљењу Министарства финансија.

Имајући у виду искуства других земаља у регулисању права на жалбу против решења о одузимању дозволе за рад банци и покретању поступка стечаја као и обезбеђивања судске заштите, било би интересантно подсетити се и решења која су некада постојала у Закону о Народној банци Југославије која су Савету Народне банке Југославије давала за право да одлучује по жалбама на решење којим се одузима дозвола за рад банци.

Закључци

Поступак контроле банака представља посебан поступак управно-банкарског надзора који је поверен централној банци, као независној институцији. Овај поступак би требало да буде јединствено регулисан, по могућности у једном закону.

Актуелне измене закона којима се регулише стечај, закона којима се регулише санација, стечај и приватизација банака и установљава Агенција за осигурање депозита, приватизацију и стечај банака, требало би да синхронизују решења везана за рокове и начело хитности ових поступака.

Посебно би требало преиспитати одредбе Закона о банкама и другим финансијским организацијама у делу који уређује контролу банака и других финансијских организација у правцу изналажења таквих решења којима ће се детаљно уредити све специфичности поступка контроле и примена специфичних процесних института посебних у односу на Закон о општем управном поступку.

У оквиру Закона о Народној банци Србије требало би преиспитати могућност установљења органа који би решавао о жалбама против решења о одузимању дозволе за рад и отварању стечајног поступка. Тиме би се реализовало право на жалбу као право загарантовано међународним уговорима, а истовремено омогућило да се специфичан поступак управно-банкарског надзора и кроз двостепеност одлучивања преиспитује. Тиме би се свакако превазишле многе противуречности које су до сада пратиле овај специфичан поступак.

У наредном периоду очекују се значајне реформе у финансијском и банкарском сектору, па је регулисање поступака који прате све ове реформе услов за остваривање принципа законитости и правне сигурности.

Ljiljana Veljić,
National Bank of Serbia Counsel, Belgrade

Some Disputable Questions as to Decisions within Supervision Procedure against Banks

Summary

This paper analyzes specificities of supervision procedure against banks, as a special administrative and control function of the National Bank of Serbia. It points out the legal disharmonies and inconsistencies, which caused the problems in judicial practice and contributed to the long procedure. There are some solutions which were proposed within the new statutory drafts in the field of insolvency, privatization and reconstruction of banks, which are attached to supervision procedure as a specific administrative-control procedure.

Key words: *supervision of banks, administrative-banking supervision, right of appeal, judicial review.*