
СТРУЧНА МИШЉЕЊА

Вера МАРКОВИЋ

дугогодишњи судија Врховног суда Србије
адвокат у Београду

ЗАКОНИ КАО ИЗВОР ПРАВНЕ НЕСИГУРНОСТИ

І Закон о парничном поступку

Почећу од Закона о парничном поступку (у даљем тексту: ЗПП) и то не само од овог новог (*Службени гласник РС*, бр. 72/2011), већ од претходно објављеног (*Службени гласник РС*, бр. 111/09), који је направио непримерени преседан одредбама које су унеле правну несигурност. Одредбама о ретроактивној примени закона и повећањем вредности за улагање ревизије на непримерено висок ниво, ревизија је постала недоступна највећем броју грађана и привредних субјеката, Само непримерено богатим је постала доступна.

Наиме, у одредби чл. 55 Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр 111/09) прописано је:

„Поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама овог закона.“

Том новелираном одредбом утврђена је ретроактивна примена тог закона на поступке који су започети раније, у којима су странке већ стекле право на ревизију у време подношења тужбе а овај закон их је лишио тог стеченог права.

Наиме, још је од основног текста Закона о парничном поступку (*Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77) утврђено да се право на ревизију везује за вредност спора и плаћену таксу за ту вредност спора. Вредност спора одређује се и утврђује у време подношења тужбе и већ тада странка зна да ли има право на ревизију.

Такође је познато да странке у предметима где је вредност спора на граници за ревизију повећавају вредност спора, да би обезбедили право на подношење ревизије. То чине на своју штету, јер ће платити већу таксу, најчешће максималну која није мала, нарочито пред привредним судовима. Основним текстом Закона о парничном поступку (*Службени иласник РС*, бр. 125/04) који је замењен напред наведеним изменама и допунама чл. 491 је гласио „о ревизији изјављеној против правоснажне одлуке другостепеног суда у поступку који је покренут пре почетка примене овог закона, одлучиваће се по правилима парничног поступка која су важила до ступања овог закона“. Тако је било и у свих 18 измена и допуна ЗПП током задњих 45 година, што представља једну драгоцену тековину која је штитила правну сигурност странака.

Отуда је Законом о изменама и допунама ЗПП-а (*Службени иласник РС*, бр. 111/09) направљен преседан који је унео ретроактивну примену тог закона на поступке започете по ранијим правилима, укинуо већ стечена права и унео правну несигурност. Тако се десило да у истом предмету једна странка која је ревизију поднела пре ступања на снагу те новелиране одредбе остварила право на ревизију, а ревизија друге странке која је поднела ревизију по ступању на снагу новелиране одредбе била је одбачена. Узгред речено, Закон је ступио на снагу даном објављивана.

Следећи непримерени преседан унет истим Законом о изменама и допунама ЗПП-а је уношење у наш правни систем вредносног цензуса за ревизију у иностраној валути, иако за то не постоји ниједан правни аргумент. Зна се шта је званична валута ове земље. Но, то и није све. Лишавање странака права на ревизију извршено је кроз непримерено високи цензус за ревизију.

Од доношења основног текста Закона о парничном поступку (*Службени листи СФРЈ*, бр. 4/77) чија је измена и допуна овим законом извршена, вршиле су се и раније измене и допуне којима је усклађивана вредност за ревизију са растом цена и трошкова живота, односно висином инфлације. Било је чак 18 измена и допуна и повећања вредности за ревизију. Али ниједна са тако драстичним повећањем које нема никаквог упоришта у било ком економском критеријуму Није примерен ни економској снази грађана и привредних субјеката. Тако је у одредби чл. 38 промењена одредба чл. 394 и вредност за ревизију за спорове пред судовима опште надлежности повећана са износа од 500.000 динара на износ од 100.000 евра, што је и моменту доношења претстављало динарску противвредност од 10.000.000 динара, а што претставља повећање од 2.000%.

За спорове пред привредним судовима повећање је извршено са износа од 2.500.000 дин. на износ од 300.000 евра, односно 30.000.000 динара, што претставља повећање од 880%.

Илустрације ради наводим промену вредности из ранијег Закона о парничном поступку из 2004. године у односу на претходни ЗПП када је вредност повећана са 300.000 динара на износ од 500.000 динара пред судовима опште надлежности што је представљало повећање од 166%.

Да то представља непримерени износ у односу на економску моћ грађана и привредних субјеката и у односу на дотадашње економске параметре, навешћу примере из живота.

Вредност од 100.000 евра је већа од вредности двособног, па и трособног стана. Значи, грађанин за спор који је од егзистенцијалног значаја за његов живот не може да оствари право на ревизију у својој земљи, већ правду мора да тражи пред туђим судом. Ако за тако нешто што за сваког грађанина представља најкрупнији егзистенцијални услов за живот не може да тражи правду у својој земљи, онда се поставља питање потребе постојања Врховног касационог суда. Он дакле служи само да се непримерено богати могу појавити пред њим, а највећи број грађана је лишен тога права. Исто је и са привредним субјектима. За највећи број привредних субјеката износ од 300.000.000 је у садашњим условима мислена именица.

Не пледира овај рад за то да Врховни касациони суд не треба да постоји. Напротив, његово постојање је потребно али треба да буде доступан грађаним за њихова егзистенцијална питања.

Шта је остало странкама, него да се обраћају Европском суда за људска права, али је за то претходни услов да су се обратили Уставном суду подносећи уставну жалбу. То је имало за последицу да је Уставни суд био претрпан уставним жалбама на судске одлуке, чиме се претворио у инстанциони суд, што свакако није добро. Али решење је требало тражити у снижењу цензуса за ревизију чиме би био смањен и број предмета пред Уставним судом и пред Европским судом за људска права.

II Закон о приватизацији

Други закон којим се на најдрастичнији начин угрожава правна сигурност је Закон о приватизацији. Овај закон у многим одредбама угрожава правну сигурност али ће се овај рад задржати само на одредбама које се односе на права поверилаца према привредним субјектима за које је држава прогласила да су „у реструктурирању“.

Још у основном тексту Закона о приватизацији из 2001. године постављени су односи тако да сав терет реструктурирања носе повериоци. Одредбом чл. 20 ст. 4 прописано је „да у току спровођења реструктурирања повериоци не могу да предузимају радње ради принудне наплате својих доспелих потраживања“. И то без временског ограничења.

Дакле, том одредбом су повериоци ускраћени у праву да своја потраживања из правоснажних и извршних пресуда, које представљају извршне исправе, могу да наплате принудним путем чиме је обезвређена сврха судских извршних пресуда. Тиме је уствари обезвређена и трећа грана власти, јер судска власт се изражава кроз судске одлуке.

Том одредбом је на штету поверилаца субјекта у реструктурирању суспендован један системски закон, а то је Закон о извршном поступку, који представља круну судске власти. Таква одредба представља најдрастичнији удар на правну сигурност поверилаца.

Судови су поднете предлоге за извршење у извршном поступку одбацивали, као недозвољене. То представља правни апсурд, да извршни суд одбацује предлог за извршење на основу извршне исправе. Повериоци који су се поуздавали у правни систем ове државе на овај начин су изиграни од државе. Наравно да то није допринос правној сигурности и владавини права и да су тиме повериоци принудно стављени у положај да неограничено временски чекају наплату својих потраживања. Док чекају да наплате своја извршна потраживања држава ће их због неликвидности отерати у стечај.

Како се показало да по правилу ти поступци реструктурирања трају неограничено дуго, постоји опасност да поверилац који има извршну исправу буде потпуно лишен свога права. Има предузећа које се налазе у реструктурирању већ девет година што значи да ће повериоци после истека 10 година изгубити право да траже извршење судске одлуке, због застарелости. Наиме, одредбом чл. 379 Закона о облигационим односима прописано је да потраживање по извршним судским пресудама застарева за 10 година.

Када се има у виду да се веома често доносе одлуке о реструктурирању иако су одавно протекли рокови за приватизацију, то произлази да је већина тих поступака реструктурирања незаконита и не остварују циљ због кога су уведени. Поготову када реструктурирање траје дуже од две године.

Иако је све то било препознато као извор правне несигурности ипак се доноси Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (*Службени гласник РС*, бр. 123/07) који у одредби чл. 20ж прописује: „од

дана доношења одлуке о реструктурирању до дана доношења одлуке о окончању реструктурирања не може се против субјекта приватизације односно над његовом имовином одредити или спровести принудно извршење нити било која мера поступка извршења ради намирења потраживања. Одлука о реструктурирању има снагу извршне исправе.“ Даље је прописано да се обустављају започета извршења, као и извршавање евидентираних основа и налога код надлежног органа за принудну наплату. Значи поред лишења поверилаца њихових доказаних и пресуђених права чак се ишло и толико далеко да је одлука о реструктурирању проглашена за извршну исправу, обавезујућу за суд.

Овај реферат се неће бавити темом тог правног апсурда да Закон о приватизацији проглашава одлуку о реструктурирању „за извршну исправу“. То је тема за посебан реферат јер одлука о реструктурирању коју доноси Агенција за приватизацију не може никада представљати извршну исправу пре свега по томе ко је доноси, а затим и по поступку за доношење. Али је још већи правни апсурд што се таквој извршној исправи даје јача правна снага у односу на извршну исправу коју је поверилац остварио у регуларном судском поступку, пролазећи све фазе судског поступка односно пролазећи све три судске инстанце. После такве апсурдне правне ситуације поставља се питање каква је правна сигурност поверилаца који имају извршну судску исправу. Најбољи одговор даје сам Закон који суспендује правну важност судске извршне исправе у односу на одлуку о реструктурирању. То значи да је поверилац узалуд водио судски поступак против субјекта приватизације када у поступку реструктурирања не може да наплати своје потраживање. А то значи да цео тај судски поступак представља имитацију правног система

Овом одредбом је још једном суспендована правна сигурност и правна држава јер је једном одредбом закона суспендован цео правосудни систем. Дакле потпуно суспендовање владавине права или извор правне несигурности.

Упоређујући правни положај поверилаца у поступку реструктурирања субјекта приватизације и положаја поверилаца у поступку стечаја произлази да су повериоци у поступку стечаја у бољем положају од поверилаца у поступку реструктурирања. У стечају се све ради транспарентно и повериоци кроз скупштину и одбор поверилаца имају одлучујући утицај како на ток поступка, тако и на утврђивање вредности имовине која се излаже продаји. Нема принудног отпуста дуга, продаја имовине је под контролом поверилаца, нема продаје имовине у бесцење, већ је цео поступак под контролом поверилаца. Значи, у стечају се спроводи транспарентни поступак под контролом и уз консултацију поверилаца док у реструктурирању све одлуке доноси

Агенција за приватизацију, нетранспарентно, без икакве консултације поверилаца, без икакве контроле, на основу политичких критеријума и што је најгоре без правног средства да такве погрешне одлуке Агенције за приватизацију буду суспендоване.

Резимирајући, правни положај поверилаца у поступку реструктурирања је гори него у стечају, јер у поступку продаје имовине субјекта у реструктурирању повериоци немају никаквог увида, ни утицаја нити средства за заштиту својих интереса. И ко зна колико би то тако трајало (јер неки поступци реструктурирања трају и више од 10 година) да се бивши радници неких предузећа у реструктурирању са судским извршним исправама нису обратили Европском суду за људска права.

Извршни поступци поводом којих је Европски суд за људска права донео пресуде против Републике Србије вођени су против дужника друштвених предузећа која су се налазила у поступку приватизације а у односу на које је Агенција за приватизацију донела одлуку о реструктурирању. Тамо су повериоци успели.

Донето је преко 10 пресуда на штету Републике Србије у заштити поверилаца у реструктурирању. Тај суд између осталог у образложењу наводи „да пропуст државе да изврши правоснажне судске пресуде донете у корист подносиоцима представке представља мешање у њихово право на мирно уживање имовине предвиђено чл. 1 Протокола 1, па је утврдио да је дошло до повреде чл. 6 ст. 1 Конвенције као и до повреде члана 1 Протокола бр 1 и подносиоцима у зависности од дужине периода неизвршења доделио накнаду нематеријалне штете на терет државе“.

Даље је наведено да је тужена држава дужна да *из сојсѝвених средсѝава исѝлаѝи ѝодносѝиѝелѝама ѝредсѝавки износе који су досуђени ѝравоснажним домаћим ѝресудама донетим у ѝихову корисѝи*, поред нематеријалне штете на име правичног задовољења. То другим речима значи, *ако је држава донела ѝакав закон којим сѝречава извршење судске одлуке, нека изврши исѝлаѝиу из својих средсѝава али не може да руши одлуке ѝређеѝ сѝуба власѝи*.

Тек после доношења ових пресуда Министарство за људска и мањинска права – сектор за заступање пред Европским судом за људска права дана 22.10.2010. године обратило се Врховном касационом суду са захтевом за заузимање ставова и правних схватања поводом неких питања садржаних у пресудама Европског суда за људска права донетим против Републике Србије, чиме би као држава испунили обавезу у вези са генералним мерама у поступку извршавања пресуда а које се односе на измену постојећих закона или судске праксе. Тиме је проблем поверилаца из радног односа решен.

Остаје као битно питање шта са осталим повериоцима који такође имају извршне исправе. И није ли то неједнако поступање у истим стварима, што је Уставом забрањено а повериоци не могу тражити ни заштиту Уставног суда. Да ли опет треба чекати да Европски суд за људска права донесе пресуде у корист осталих поверилаца како би се променио један противуставни закон.

Ако држава и после оваквог упута од Европског суда за људска права не промени закон, те пресуде су путоказ којим путем треба да иду и остали повериоци за остварење својих права.

Али, поставља се питање да ли је потребно да нам Европски суд за људска права каже да правоснажну пресуду не може од извршења да спречи Закон о приватизацији. Наравно да није потребно јер сви знамо да извршна судска пресуда представља круну правосудног система а забрана из Закона о приватизацији да се извршне судске пресуде не извршавају представља грубу повреду Устава о подели власти и извор правне несигурности.